

# aran newsletter

## 1/2003

AGENZIA  
PER LA RAPPRESENTANZA  
NEGOZIALE  
DELLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI

GENNAIO/FEBBRAIO 2003

REDAZIONE  
VIA DEL CORSO 476  
00186 ROMA

### IL LAVORO INTERINALE UNA RICERCA ARAN

A CURA DEL SERVIZIO STUDI E DOCUMENTAZIONE  
NOVEMBRE 2002



aran

AGENZIA PER LA RAPPRESENTANZA NEGOZIALE  
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI



**DIRETTORE**

Guido Fantoni

**DIRETTORE RESPONSABILE**

Anna Maria Gaibisso

**COMITATO  
TECNICO-SCIENTIFICO**

Domenico Di Cocco  
 Arcangelo D'Ambrosio  
 Silvana Dragonetti  
 Sergio Gasparrini  
 Antonio Guida  
 Massimo Massella Ducci Teri  
 Pasquale Palmiero  
 Arturo Parisi  
 Mario Ricciardi  
 Gianfranco Rucco  
 Renato Ruffini

**SEGRETERIA DI REDAZIONE**

Tiziana De Florio

**PROGETTO GRAFICO  
E IMPAGINAZIONE**

Angelo Molaioli

**REDAZIONE**

Telefono 0632483265  
 Fax 0632483351  
 e-mail: deflorio@aranagenzia.it

**STAMPA**Agenzia **D**ms

Aut. Tribunale di Roma  
 n. 630 del 27.12.95  
 Sped. In Abb. post.  
 L. 662/96 art. 2 C. 20/c

ANNO VIII N. 1  
 GENNAIO-FEBBRAIO 2003

**EDITORIALE**

*Dare risposte efficienti  
 alla domanda di flessibilità*

**di Guido Fantoni**

2

*I perché di una ricerca sull'interinale*

**di Paolo Matteini**

4

**RICERCA ARAN**

*Il lavoro interinale  
 a cura del Servizio Studi  
 e Documentazione*

11

**COMMENTI**

*Note critiche sulla fornitura  
 di lavoro temporaneo  
 nelle Amministrazioni pubbliche*

**di Marco Esposito**

61

*L'utilizzo del lavoro interinale  
 nel settore pubblico:  
 valutazioni sulla ricerca Aran*

**di Raffaele Bonanni**

69

*Più opportunità  
 con la formazione al lavoro*

**di Carlo Fabio Canapa**

73

*Flessibilità e regole:  
 un binomio necessario*

**di Giuseppe Casadio**

76

**INDICE**

## EDITORIALE

DARE RISPOSTE EFFICIENTI  
ALLA DOMANDA  
DI FLESSIBILITÀ

Questo numero di *AranNewsletter* è dedicato al lavoro interinale.

Il tema è affrontato in modo estremamente articolato sotto tutti i punti di vista: quello "politico" di snellimento e di dinamicità dell'amministrazione pubblica; quello "tecnico", relativo alle leggi che lo regolano, al rapporto con il lavoro a tempo indeterminato e al censimento quantitativo; quello "sindacale", con la rispondenza tra norme e "vita vissuta"; quello "accademico", con le notazioni attinenti alle conseguenze che esso ha avuto nel mondo del lavoro e ai possibili miglioramenti che si possono apportare.

Oltre ad enumerare i comparti del pubblico impiego per i quali l'ARAN è la "sede negoziale", si devono enumerare anche i temi sui quali l'ARAN è, ormai da tempo, "sede di studio, di proposta e di documentazione", potendo essa utilizzare la trattativa contrattuale e il confronto "sul campo" come verifica delle normative che, via via, prendono forma.

La cadenza biennale delle trattative è un altro incentivo a tirare

le somme e a proporre eventuali aggiustamenti.

Accanto, dunque, all'attività negoziale, l'ARAN svolge un ruolo che potremmo definire "pilota" con seminari cui partecipano i massimi esperti dell'amministrazione pubblica e del diritto del lavoro e con studi e rilevazioni che sono portati all'attenzione degli interessati e della stampa nazionale mediante le pubblicazioni di *AranNewsletter* e del *Rapporto trimestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*. Non mancano anche interventi su questioni a cavallo tra funzionalità amministrativa e psicologia dell'individuo, com'è avvenuto con la messa a punto, sul numero scorso di *AranNewsletter*, di un problema scottante come il *mobbing*. In tempi di cambiamenti sostanziali nel mondo delle autonomie territoriali (federalismo, devolution), di contrattazioni integrative, di controllo della spesa e di tagli, la funzione di monitoraggio continuo acquista valenza primaria, alla quale l'Agenzia non si sottrae. Il lavoro interinale, a più di cinque anni di distanza dalla Legge n. 196 del giugno 1997, è uno degli argomenti sui quali già discutere "a occhi aperti" e il primo numero della Rivista del 2003 lo affronta con la pubblicazione della *Ricerca sul lavoro interinale gestita*

dall'Ufficio Studi Giuridici e analisi della contrattazione integrativa con la collaborazione del Centro elaborazione dati dell'ARAN e con una serie di interventi che ne illustrano l'interesse e la portata, definendone pregi e difetti. Emerge chiaramente fin dalla definizione "interinale", cioè "provvisorio", che l'agilità, la flessibilità e il risparmio nell'amministrazione dello Stato o degli Enti locali hanno un costo elevato dal punto di vista sociale, a causa del termine fissato all'impiego dei dipendenti; emerge che la porta del lavoro interinale nel pubblico impiego è più angusta di quanto lo sia quella analoga del settore privato, in cui il 30% di contratti interinali divengono con il tempo definitivi; emerge che i lavoratori interinali possono talvolta essere utilizzati non per dare maggiore efficienza all'amministrazione ma per "coprire buchi" di organico o mancanze di lavoratori a tempo indeterminato. Nei commenti alla ricerca dell'ARAN, i rappresentanti delle Confederazioni sindacali, pur riconoscendo la funzione delle forme di flessibilità introdotte dal legislatore negli ultimi anni, sottolineano la "sofferenza" dei lavoratori interinali e di tutti quelli che utilizzano le altre forme di precariato nei settori pubblico e privato. In particolare, ricordo

le parole di Raffaele Bonanni, segretario confederale della CISL, che, parlando della flessibilità, afferma che essa è "buona" quando "è interamente concordata con il sindacato".

Con questa affermazione, apodittica e definitiva, sono solo parzialmente d'accordo. L'ARAN sa che il punto di equilibrio migliore è quello che tiene conto delle categorie meno protette, per le quali, del resto, il legislatore ha già stabilito garanzie ma, confortata proprio da questa ricerca, rileva la "positività" della riforma interinale, che risponde alla domanda pressante di flessibilità che proviene da tutta l'amministrazione dello Stato e alla quale è necessario dare risposte che vadano nella direzione dell'efficienza e della semplificazione dei percorsi decisionali.

Semmai, dalle risultanze dello studio, scaturisce la necessità di consolidare l'esistente e di preparare il futuro con uno sforzo creativo – cito le note scritte da Marco Esposito – "maggiore di quello, già significativo, messo in campo sino ad oggi".

**Guido Fantoni**  
Presidente ARAN

# I PERCHÉ DI UNA RICERCA SULL'INTERINALE

La ricerca che, come Aran, abbiamo effettuato sul lavoro interinale non è solo dovuta ad un adempimento contrattuale. E' anche un interesse specifico su una materia interessante come quella dei rapporti di lavoro che ha diverse implicazioni nel processo di riforma delle pubbliche amministrazioni. In particolare il contratto di lavoro interinale (o meglio, temporaneo), per la sua novità, maggiore per il pubblico, ma non certo minima per il settore privato, e per la sua caratteristica di reclutamento più rapido rispetto alle forme di lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni, può costituire un buon punto di osservazione sull'utilizzo dei contratti "atipici" di lavoro.

Nel settore pubblico, molte novità sono state introdotte per quanto riguarda questo tipo di contratti e questo è sicuramente un fatto importante per una gestione più dinamica dell'amministrazione pubblica. E' però convinzione abbastanza diffusa che la effettiva efficienza e flessibilità delle pubbliche amministrazioni dipenda dalla minore o maggiore introduzione di questi rapporti di lavoro che con terminologia abbastanza imprecisa vengono appunto chiamati "flessibili" o "atipici".

In realtà il problema è un po' più complesso. Prima di tutto bisogna premettere che con il termine "flessibilità",

usato ed abusato, si intendono più cose: la flessibilità organizzativa e funzionale, la cd. flessibilità in uscita (ossia la maggiore libertà di licenziamento), la flessibilità in entrata (ossia un ampio ventaglio di possibilità per l'assunzione, soprattutto di giovani, utilizzando forme contrattuali che garantiscano anche inquadramenti e retribuzioni diversi rispetto all'inquadramento definitivo o comunque non impongano in maniera definitiva ed irrevocabile l'immediata costituzione di un rapporto a tempo indeterminato). Per il pubblico impiego è abbastanza evidente che la vera scommessa riguarda la flessibilità organizzativa e funzionale, se compito della amministrazione deve essere, in primo luogo, la soddisfazione del cittadino-utente, l'efficiente erogazione del servizio, la capacità di rispondere e di adeguarsi alla modificazione, all'affinamento, del diritto sociale che il servizio pubblico è chiamato a garantire. Quindi si deve affermare il principio di una capacità dinamica nell'utilizzo delle strutture e delle risorse (in primo luogo umane) in funzione della variabilità dell'attività e degli obiettivi. Un'altro tipo di flessibilità, ossia la flessibilità delle tipologie contrattuali, o meglio, l'allargamento del ventaglio di opzioni possibili rispetto al più diffuso ricorso a contratti di lavoro a tempo pieno e indeterminato, dovrebbe avere un ruolo servente rispetto alla gestione dinamica delle strutture e delle risorse. Su questo punto possono sorgere i primi problemi. Il rischio può essere quello di una eccessiva attenzione

delle amministrazioni pubbliche sull'utilizzo dei rapporti flessibili di lavoro per aggirare le difficoltà (anche culturali) relative all'introduzione di variabilità nelle strutture e nell'utilizzo del personale. Per fare un esempio, può essere più semplice richiedere personale interinale per svolgere alcuni compiti che sarebbe invece possibile compiere con una organizzazione del lavoro e degli uffici più dinamica, più funzionale, più reattiva alle modificazioni dell'attività dell'amministrazione, possibilità già chiaramente indicata dall' art. 36 comma 7 del D.Lgs. n. 29/93 (ora art. 36 comma 1 del T.U. 165/2001) ma anche facilitata dai contratti collettivi di comparto, in materia di ordinamento professionale e di mansioni esigibili.

Un altro punto problematico, particolarmente acuto in questa fase, è la constatazione che l'introduzione di tipologie contrattuali "atipiche" risponde a due esigenze: una, il contenimento del costo del lavoro, l'altra, una migliore gestione del personale. La difficoltà è quella di far coesistere queste due esigenze .

Per poter avere una visione sempre più chiara delle tendenze in atto è forse utile dare uno sguardo d'insieme sulle tipologie contrattuali introdotte e sui problemi ad esse connessi.



## UNA PREMessa

Al di là di una sistematizzazione concettuale delle diverse tipologie contrattuali (interinale, cfl e contratti a tempo determinato possono essere definiti come "contratti atipici", in quanto diversi dal prevalente rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, mentre il contratto part-time può essere indifferentemente a tempo determinato o indeterminato e la sua caratteristica è relativa alla differente durata della prestazione lavorativa, il telelavoro è, più semplicemente, una diversa modalità organizzativa nella erogazione della prestazione) tutti questi contratti di lavoro costituiscono indubbiamente una potente iniezione di flessibilità nel solitamente rigido universo della P.A. In particolare il contratto quadro

sul lavoro interinale (o lavoro temporaneo) ha avuto il merito, non solo di regolamentare lo strumento, ma, soprattutto, di spingere le parti contrattuali a regolamentare anche gli altri rapporti di lavoro c.d.flessibili nei differenti comparti di contrattazione. Infatti, nei vari comparti del pubblico impiego, sono stati regolamentati i contratti a tempo determinato, i cfl, il part time nonché, con ulteriori previsioni, la stessa fornitura di lavoro temporaneo. E se, per il contratto a tempo determinato, una casistica era già stata introdotta non solo con i contratti del 93-94 ma già con i dpr di cui alla legge quadro n. 93/83, per il contratto di formazione lavoro si tratta di una assoluta novità (al di là di alcune esperienze pilota, in particolare negli enti previdenziali).

La richiesta, da parte delle pubbliche amministrazioni, di utilizzo di queste forme flessibili di lavoro è pressante. I problemi applicativi sono però dietro l'angolo.

In particolare per il lavoro temporaneo è stata riscontrata un'aspettativa molto superiore al normale ambito applicativo del lavoro interinale (almeno in riferimento alle esperienze degli altri paesi europei). In realtà anche nel settore privato (secondo dati Istat) si è assistito ad un vero e proprio "boom" dell'interinale superiore ai dati di nicchia, corposa magari, ma sempre nicchia, degli altri paesi europei.

Per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni l'aspettativa si può giustificare, come si è già indicato in premessa, con una semplice considerazione: in riferimento alle altre forme di flessibilità, solo l'interinale può assicurare alle PP.AA. una provvista di personale senza passare per il concorso pubblico, sia pur semplificato e accelerato. Per il lavoro temporaneo la via maestra è una normale gara d'appalto e

la selezione del personale si ritiene già svolta dall'agenzia di lavoro interinale. Già dalle trattative sull'accordo quadro, le parti al tavolo ritenevano abbastanza difficile che, almeno nella fase di prima applicazione, le amministrazioni potessero superare il limite del 7% (previsto dal contratto quadro) sul totale dei dipendenti per il ricorso a lavoratori interinali, e questa valutazione sembra, pur con qualche significativa eccezione, confermata dai dati che qui presentiamo.

I costi maggiori del ricorso alla fornitura (circa un 15-20% in più rispetto al costo del lavoro di un singolo dipendente, ma sono possibili anche ricarichi superiori) non sono compensati dai costi relativi alle procedure concorsuali per le altre forme di reclutamento.

Purtroppo dai dati della nostra ricerca non è possibile avere un'indicazione chiara dei costi anche se si potrebbe sospettare (come spesso accade per il settore pubblico) che essi siano mediamente superiori al settore privato (dove, ricordiamolo, le associazioni delle agenzie interinali hanno dovuto provvedere ad accordi anti-dumping per contrastare tendenze al ribasso). Peraltro deve essere considerato che una parte notevole del boom registrato nel settore privato in Italia è dovuto al fatto che, per le piccole e medie imprese, spesso non dotate di adeguati uffici del personale in grado di svolgere attività di selezione del personale, il ricorso all'agenzia interinale è anche il ricorso ad una sorta di collocamento. In altre parole, l'azienda chiede all'agenzia una certa tipologia di lavoratori che, dopo un periodo come lavoratori interinali, se l'azienda è soddisfatta, possono essere assunti a tempo indeterminato (secondo i dati Confinterim nel 2001 il 36% dei lavoratori interinali da loro avviati, sono stati assunti dalle aziende utilizzatrici al termine della missione). Quindi lavoro interinale spesso

sostitutivo del periodo di prova e agenzie come sostitutive del collocamento pubblico e del nascente collocamento privato (non a caso, nella recente legge delega sul lavoro approvata dal parlamento, si prevede che le agenzie di lavoro interinale possano svolgere anche funzioni di società di collocamento). Nel pubblico, invece, se l'amministrazione, come indicato sopra, può avere una provvista di personale rapidamente e senza passare per il concorso, nello stesso tempo non è possibile convertire questo tipo di rapporto di lavoro (che, peraltro, rimane un rapporto di lavoro con l'agenzia e non con l'amministrazione utilizzatrice) in un rapporto a tempo indeterminato con l'amministrazione pubblica perché, a differenza del privato, si deve sempre passare (ai sensi dell'art. 97 Cost.) per il pubblico concorso.

.....  
**LE ALTRE FORME DI FLESSIBILITÀ**

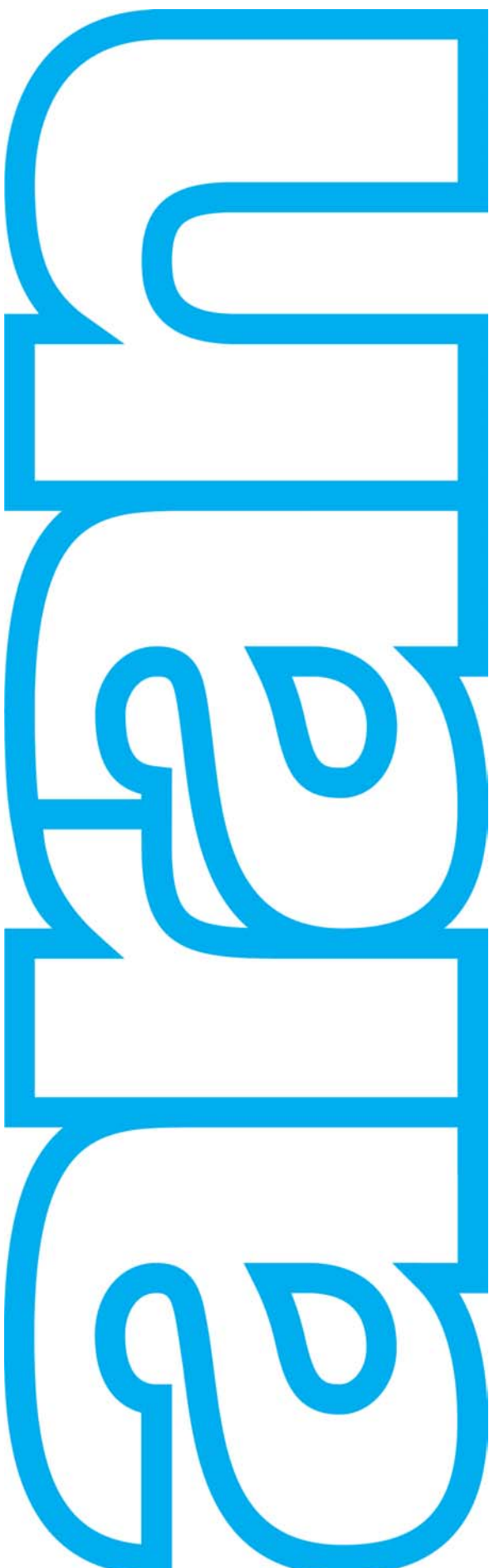
Analizzare più compiutamente il ricorso al lavoro interinale significa anche cercare di fare una comparazione con le altre tipologie contrattuali "flessibili".

Per quanto riguarda il contratto a tempo determinato, per esempio, la contrattazione collettiva ha provveduto ad ampliare la casistica relativa al ricorso al tempo determinato. E' una casistica ampia che sembra rispondere alle necessità di molte amministrazioni, in particolare delle Regioni, Province e Comuni, coinvolte in un massiccio trasferimento di funzioni dallo Stato alle Autonomie locali. Vi possono essere alcuni problemi relativi ad una parziale sovrapposizione della casistica con quella del ricorso al lavoro interinale.

E' vero comunque che questo risponde ad una esigenza: permettere alle amministrazioni di potersi rivolgere ad un tipo o ad un altro di rapporto flessibile sulla base delle esigenze di volta in volta verificatesi.

Per esempio, in alcuni comuni turistici, in caso di picchi di attività





particolarmente marcati, potrà risultare più produttivo rivolgersi a lavoratori a tempo determinato già assunti l'anno precedente (ricordiamoci che in molti casi le graduatorie concorsuali rimangono valide per più anni) e che quindi hanno già dimostrato al datore di lavoro la loro professionalità piuttosto che delegare ad un soggetto esterno (l'agenzia interinale) la selezione del personale adatto (senza contare il fatto, che nel caso predetto, il differenziale del costo del lavoro è tutto a favore del contratto a tempo determinato).

In definitiva l'effettiva ripartizione fra tempo determinato ed interinale dovrebbe incentrarsi su una esigenza sempre temporanea ma più a breve per l'interinale e più di lunga durata (o reiterata) per il tempo determinato. Si ricorrerebbe più facilmente all'interinale, inoltre, nei casi di urgenza o nei casi di professionalità non presenti nell'amministrazione o addirittura non esistenti nell'ordinamento professionale.

Si deve comunque considerare che il D.Lgs. n. 368/2001 ha profondamente innovato la normativa legislativa sul contratto a tempo determinato limitando, peraltro, la competenza dei contratti collettivi sulla materia. Si dovrà quindi valutare l'impatto del decreto legislativo sulle amministrazioni pubbliche e se, nel frattempo, le amministrazioni pubbliche abbiano comunque approfittato dell'ampliamento della casistica già previsto dai contratti collettivi.

L'introduzione del contratto di formazione lavoro ha altre peculiarità. La questione più rilevante riguarda il problema della conversione del rapporto (che è tipicamente

una forma di contratto a tempo determinato) in rapporto a tempo indeterminato.

Le amministrazioni possono utilizzare questo contratto sia per esigenze temporanee sia per far effettuare al lavoratore un congruo periodo di prova molto più reale e concreto di quello normalmente svolto nella prima fase del rapporto a tempo indeterminato.

Il problema però è il seguente: per la conversione del rapporto a tempo indeterminato c'è bisogno di una selezione o di un concorso pubblico, di una selezione interna o, ancora, ci si troverebbe di fronte ad una tipica espressione dei "poteri del privato datore di lavoro"?

Per quanto concerne la selezione pubblica c'è da considerare che la norma dell'art. 97 Cost. riguarda l'assunzione nei pubblici impieghi e tale previsione costituzionale si può considerare già esaurita con la procedura concorsuale per il cfl mentre la conversione a tempo indeterminato, tecnicamente, non si dovrebbe considerare una nuova "assunzione" (ma la Corte Costituzionale è d'accordo?).

Per quanto riguarda invece la selezione interna o la libera valutazione discrezionale del datore di lavoro, ogni amministrazione potrebbe scegliere una delle due strade tenendo comunque conto la particolare e preminente rilevanza del giudizio dell'amministrazione sulle capacità e la professionalità del lavoratore da "convertire". Risulta comunque più diffuso il ricorso ad una procedura di selezione interna.

Deve anche essere considerato che, per quanto concerne il contratto di formazione lavoro, nel 1999, vi era stata una censura da parte della Commissione UE del ricorso ai contratti di formazione lavoro

e una raccomandazione, da parte della medesima Commissione, di utilizzo di tali contratti solo per giovani sino a 25 anni se diplomati, 29 se laureati o per disoccupati cd.

*di lunga durata* (almeno 1 anno), (contro l'attuale limite massimo di 32 anni elevabile nel Mezzogiorno).

Nella sostanza, le critiche della Commissione partivano dalla considerazione che gli sgravi contributivi e la riduzione delle retribuzioni (previsti dalla normativa per il settore privato) si possono considerare **Aiuti di Stato** al di fuori dei ristretti limiti tracciati dal Trattato UE, aiuti che, in questo caso, falsano la concorrenza e il mercato.

Ma, al di là della giustizia o meno delle argomentazioni della Commissione, deve essere considerato che, nel caso del pubblico impiego, nella maggioranza dei casi non sussiste concorrenza e mercato e quindi la censura Ue non riguarda lo specifico settore.

Su questa considerazione i comparti delle amministrazioni pubbliche hanno provveduto a regolamentare l'istituto e, quindi, in attesa delle modificazioni previste dalla recentissima legge delega sulla materia dei cosiddetti "contratti formativi", il settore pubblico può procedere ad assunzioni per cfl con minori timori del settore privato.

In materia di part-time deve essere sottolineato il fatto che, nel settore pubblico, vi è stata una regolamentazione precedente alla Legge n.61/2000, ossia le norme contenute nella Legge n. 662/96 e successive modificazioni, che hanno regolamentato il part-time in modo un po' diverso dal settore privato, rendendo lo strumento una facoltà del lavoratore più che un incontro di volontà fra datore di lavoro e lavoratore.

Pur con le modificazioni del D.Lgs. n. 61/2000, questa tendenza permane anche per una certa incapacità delle amministrazioni pubbliche a saper utilizzare compiutamente questo tipo di lavoratore, a saperlo introdurre nell'organizzazione del lavoro.

Quindi la richiesta di accedere a questa tipologia lavorativa è sostanzialmente una richiesta del lavoratore.

La Legge finanziaria del 1999 aveva, per esempio, previsto che una quota del 50% di nuove assunzioni fossero esclusivamente a part-time ma è stata una imposizione centrale per la riduzione dei costi, non è stata vissuta (e non è la ratio di questi provvedimenti) dalle amministrazioni come una iniezione di flessibilità. Attualmente il ricorso al part-time è diffuso ma non è massiccio (riguarda soprattutto lavoratori studenti e madri), (v. dati ricerca Aran sulla contrattazione integrativa a cura di Lorenzo Bordogna pag. 62 e ss. ED. FRANCO ANGELI).

Tipologia di rapporti che non sono oggetto di regolamentazione contrattuale è quella dei cosiddetti co.co.co. (collaboratori coordinati e continuativi).

Il ricorso a questi lavoratori, nelle pubbliche amministrazioni, è stato sempre più ampio rispetto ad altre tipologie lavorative e particolarmente più elevato prima delle nuove regolamentazioni legislative e contrattuali (era la tipologia lavorativa flessibile più diffusa a fronte di minori quote di lavoratori a tempo determinato – come si ricordava, già esistenti nel pubblico impiego - e poco altro). Potrebbe essere oggetto di studio valutare quanto l'introduzione di rapporti di lavoro flessibili abbia avuto la capacità di contenere il numero di questi lavoratori di cui una parte, maggioritaria, sono effettivi co.co.co. (particolarmente giovani laureati dotati di specifiche competenze utilizzati presso le segreterie dei vertici, politici e non, delle amministrazioni – specialmente ministeri - o presso commissioni di studio, gruppi di progetto ecc.), altri invece sono lavoratori ai quali sarebbe più confacente applicare contratti di lavoro a tempo determinato o interinale, con i quali sarebbero, probabilmente, più garantiti.

Anche il telelavoro è regolamentato e incentivato da accordi quadro e accordi di comparto.

Le esperienze però non sono molte. In realtà sul telelavoro non vi sono grandi problemi fra le controparti: Aran, Amministrazioni pubbliche e Sindacati concordano sullo strumento.

Il telelavoro però presuppone progetti, fondi, diversa organizzazione del lavoro. In questo campo, o non è competenza della contrattazione collettiva o essa poco può fare.

Su questo punto si apre una riflessione.

Il problema della flessibilità nelle pubbliche amministrazioni non è più solo un problema di introduzione di rapporti flessibili di lavoro.

Dal punto di vista legislativo e contrattuale è stato fatto moltissimo e in poco tempo. Il problema è semmai, come ricordato all'inizio, di flessibilità organizzativa, di organizzazione del lavoro più moderna.

I contratti collettivi hanno introdotto molte novità sull'ordinamento professionale dei lavoratori dipendenti, permettendo, in cambio di prospettive di avanzamento professionale, maggiore disponibilità dei lavoratori, maggiore assunzione di nuovi compiti e competenze, disponibilità ad effettuare mansioni diverse e variegata ecc.

Se questa possibilità, prevista sulla carta dei contratti, non viene colta in pieno, l'introduzione dei rapporti flessibili di lavoro sarà solo un'occasione per sostituire/duplicare i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato mentre l'utilizzo virtuoso presupporrebbe una organizzazione del lavoro flessibile per tutti i lavoratori, a tempo indeterminato, a tempo determinato, flessibili o meno ecc. senza duplicazioni e appesantimenti.

Nel pubblico, l'immissione di lavoratori atipici può rischiare, non sempre ma è un pericolo da considerare, di sovrapporsi ai lavoratori a tempo pieno e indeterminato e di sostituirli

nelle funzioni (perché più disponibili), invece di essere utilizzati per le esigenze urgenti, per nuove funzioni (si pensi alla "devolution") o competenze, per obiettivi a breve e medio termine. Peraltro, se prevalesse una impostazione puramente "sostitutivo/duplicativa", deve essere considerato che, nel sistema delle amministrazioni pubbliche, l'assunzione di lavoratori flessibili è comunque limitata dalle disponibilità finanziarie.

Le spese obbligatorie per il personale a tempo indeterminato sono notevoli e impediscono, logicamente, assunzioni massicce di lavoratori con altra tipologia di lavoro.

Al riguardo, c'è un'ulteriore considerazione da fare: l'introduzione di rapporti "atipici" di lavoro viene incontro a due esigenze.

Una, mettere a disposizione del datore di lavoro (ma anche del lavoratore) forme contrattuali diversificate in linea con le possibili diversità di tipologia, durata e modalità della prestazione lavorativa che si richiede e che si ritiene utile in particolari situazioni. E' quindi un'esigenza connessa ad una più oculata organizzazione del lavoro.

L'altra esigenza è relativa alla diminuzione del costo del lavoro. Tutte e due le esigenze sono, ovviamente, fortemente interconnesse e fanno parte di un medesimo progetto di gestione delle risorse umane flessibile, efficace ed efficiente (anche economicamente).

Nello stesso tempo, però, è necessario che siano sempre ben presenti entrambe le esigenze.

Nel settore pubblico, il contenimento dei costi, con particolare riguardo a quelli del personale, è un obiettivo perseguito, se pur con molte contraddizioni, da diversi anni (anche da governi di diverso segno politico). Come ricordato in precedenza, vi sono state leggi finanziarie che hanno imposto blocchi delle assunzioni,

ricorso prioritario a tipologie flessibili (come il part-time) ecc.

L'ultima Legge finanziaria prevede un generale blocco delle assunzioni a tempo indeterminato insieme ad un relativo via libera (ma sempre limitato dal controllo sui costi) a contratti a tempo determinato e a collaborazioni coordinate e continuative.

La coesistenza, quindi, da un lato, di elementi di maggiore autonomia delle amministrazioni pubbliche nel ricorso a tutte le tipologie contrattuali e, dall'altro, di interventi legislativi limitativi in materia, deve far riflettere sulla necessità di monitorare con attenzione gli effetti di questa situazione perché sia garantita la massima dinamicità nelle scelte del "datore di lavoro" pubblico, senza che ciò porti al ricorso a tipologie contrattuali per fini parzialmente o totalmente difformi dalla natura del contratto stesso.

Questo per evitare il sorgere o il rafforzarsi di antiche diffidenze nei confronti degli "atipici".

Ma anche per un altro fattore: il processo di riforma della pubblica amministrazione sta lentamente cambiando l'opinione del cittadino nei confronti della "macchina" pubblica. Anche per quanto riguarda il mercato del lavoro pubblico, l'atteggiamento tradizionale dei giovani verso l'impiego pubblico, visto come appetibile perché "sicuro" ma di scarso "valore" quanto a contenuti e prospettive, deve cambiare. Deve essere visto come un lavoro più interessante, socialmente valido, ricco di contenuti e di prospettive (anche economiche).

Questo sia per quanto riguarda il rapporto di lavoro a tempo indeterminato sia per le altre tipologie contrattuali che non devono essere viste come rapporti di lavoro "minori" o come aree di parcheggio in vista di future "stabilizzazioni", ma come esperienze utili e spendibili per i lavoratori e per le amministrazioni.

**Paolo Matteini**  
Dirigente ARAN

# IL LAVORO INTERINALE UNA RICERCA ARAN

A CURA DEL SERVIZIO STUDI E DOCUMENTAZIONE  
NOVEMBRE 2002



**aran**

AGENZIA PER LA RAPPRESENTANZA NEGOZIALE  
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

# FLESSIBILITA' NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI: IL LAVORO INTERINALE

La crisi del mercato del lavoro, verificatasi in particolare alla fine degli anni '80, non poteva che essere affrontata, sia nell'ambito privato sia, successivamente, nel pubblico, con strumenti e progettualità nuove, per uscire da una forte rigidità che ingessava il mercato del lavoro, ed arrivare ad una "flessibilità tutelata" che costituisse una nuova opportunità sia per le aziende sia per i lavoratori, attraverso la creazione di strumenti che consentissero maggiore possibilità di spostamento del capitale umano, maggiori possibilità di reimpiego per chi era temporaneamente uscito dal mercato del lavoro, maggiore acquisizione di professionalità anche attraverso un percorso di formazione continua durante tutto l'arco del periodo lavorativo.

Bisognava quindi guardare alla forza lavoro come una grande ricchezza del paese che le aziende potessero utilizzare nel modo più razionale, ma senza dimenticare le necessità dei lavoratori, sempre più coscienti del ruolo centrale del lavoro nella loro vita.

Per rispondere a queste esigenze si cominciano quindi ad utilizzare, accanto al contratto di lavoro a tempo indeterminato, forme di lavoro più flessibili.

L'introduzione delle forme di lavoro flessibili nel pubblico impiego, fa parte di un disegno strategico di ampio respiro, iniziato con la Legge n. 421/92 di delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale, necessario in primis per uscire dalla gravissima situazione di deficit in cui si trovava in quegli anni lo Stato.

Successivamente, nel 1993 fu emanato il decreto legislativo n. 29: "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" che costituisce il primo passo verso la privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, completata poi con i successivi decreti legislativi emanati nel 1997 e nel 1998, ed in particolare con il D.Lgs. n. 80/98.

Dare alle pubbliche amministrazioni, seppure con le dovute eccezioni e la necessaria attenzione alle sue specificità, la possibilità di utilizzare gli istituti del diritto privato ha significato dare loro migliori strumenti per il raggiungimento delle proprie finalità istituzionali.

Inoltre, con la separazione tra indirizzo politico e dirigenza, è stata attribuita, in via esclusiva al dirigente, la gestione dei propri uffici nonché la possibilità di organizzarli con i poteri del privato datore di lavoro.

Sarà pertanto il dirigente a decidere come meglio organizzare gli uffici e come meglio utilizzare il personale a sua disposizione per raggiungere gli obiettivi che gli sono stati indicati dal potere politico.

La possibilità di utilizzare forme flessibili nell'ambito del rapporto di lavoro entra quindi a far parte di questo disegno, teso a rendere più efficace ed efficiente l'attività amministrativa.

Se gli obiettivi da raggiungere sono la riduzione della spesa e contemporaneamente il miglioramento della qualità dei servizi, questi non possono essere attuati che attraverso la capacità di valorizzare al meglio i lavoratori, all'interno di un piano organico che abbandoni le rigidità organizzative ed utilizzi una strategia che tenga conto sia delle persone che delle esigenze del servizio. Alla flessibilità dei modelli organizzativi deve però corrispondere da parte del dirigente una programmazione del fabbisogno di personale nonché il reperimento delle risorse necessarie.

L'art.39 della L. n. 449/97, ripreso dall'art.6 del D.Lgs. n. 165/01, introduce la programmazione triennale dei fabbisogni del personale che deve essere effettuata dagli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche, all'interno di questo programma avverrà poi la ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche. Ma talvolta, per il sopraggiungere di esigenze straordinarie, per ottemperare a nuove norme, o per altri motivi difficilmente prevedibili nell'ambito della programmazione, è necessario poter utilizzare, esclusivamente per un breve lasso di tempo, personale non previsto. La creazione della figura del lavoratore interinale o a tempo ha inteso soddisfare proprio queste esigenze non programmabili.

Il lavoro interinale, già utilizzato in alcuni paesi europei, è stato introdotto in Italia dalla Legge n.196 del 24 giugno 1997.

La Legge n. 196/97 cercò di contemperare le esigenze di parte datoriale di una normativa meno vincolistica, che consentisse di risolvere più rapidamente temporanee e sopravvenute esigenze di manodopera, con le esigenze di tutela dei lavoratori, e rappresentò una vera novità per il mercato del lavoro in Italia. Il modello delineato prevede due diversi tipi di relazioni che si svolgono tra questi tre soggetti: lavoratore, impresa c.d. fornitrice ed impresa c.d. utilizzatrice.

Infatti, da un lato vi è il rapporto di lavoro che intercorre tra impresa fornitrice e lavoratore, anche se quest'ultimo non presta la sua attività lavorativa in favore di tale impresa; dall'altro vi è un contratto di diritto privato tra l'impresa fornitrice e l'impresa utilizzatrice che ha ad oggetto la prestazione lavorativa di una persona che lavorerà nell'interesse dell'impresa utilizzatrice e sotto la sua direzione e il suo controllo, pur essendo assunta dall'impresa fornitrice.

Sempre poi in ottemperanza all'esigenza di tutela del lavoratore come parte contraente più debole, la legge ha previsto una serie di obblighi per le imprese fornitrici, art.1 comma 4; di limiti per l'utilizzo di tale strumento, che è vietato sempre nei casi indicati nel comma 4 dell'art.1; di requisiti per l'esercizio dell'attività di fornitura di lavoro temporaneo, art.2, stabilendo inoltre i principi per il trattamento retributivo del lavoratore stesso.

Pertanto, in ottemperanza alle disposizioni contenute nel nuovo art. 36 comma 7 del D.Lgs. n. 29/93 (come modificato dall'art. 22 del D.Lgs. n. 80/98, ora art. 36 comma 1 del D.Lgs. n. 165/2001) che introduceva la possibilità anche per le pubbliche amministrazioni di utilizzare forme flessibili di lavoro, e della Legge n. 196/97, l'ARAN e le Confederazioni Sindacali firmavano, il 9 agosto 2000, il CCNQ per la disciplina del rapporto di lavoro per il personale assunto con contratto di fornitura di lavoro temporaneo, come punto di riferimento, unitamente alla Legge n. 196/97, per la contrattazione collettiva nazionale di lavoro dei vari comparti.

Questo contratto quadro è stato, per le Pubbliche Amministrazioni, anche un chiaro segnale sulla necessità di utilizzare le flessibilità nel lavoro pubblico, dando a tal fine, alla contrattazione di comparto, la possibilità di ampliare la casistica e le possibilità di utilizzo delle varie forme di flessibilità.

Nel caso specifico dell'interinale la contrattazione collettiva si è mossa all'interno dei limiti e dei divieti stabiliti dalla legge e ovviamente ripresi dal succitato CCNQ. Tuttavia, poiché la legge prevede che ulteriori casi rispetto a quelli da essa elencati possano essere previsti dai CC.CC.NN.LL. per il ricorso al lavoro temporaneo, il Contratto Quadro all'art. 1 ha individuato una serie di ipotesi, permettendo poi alla contrattazione di comparto una migliore definizione della casistica, nonché la possibilità di prevedere ulteriori ipotesi di esclusione dal lavoro interinale, ritenendo che la contrattazione di comparto fosse quella capace di valutare al meglio le esigenze specifiche del comparto stesso.

Dice il CCNQ che si può ricorrere all'interinale per "soddisfare esigenze a carattere non continuativo e/a cadenza periodica, o collegate a situazioni di urgenza non fronteggiabili con il personale in servizio o attraverso le modalità di reclutamento ordinario previste dal D.Lgs. n. 29/93" (ora 165/01). Pertanto, oltre ai casi di sostituzione di lavoratori assenti, di temporanea utilizzazione di profili non previsti da assetti organici, o di temporanea copertura di posti vacanti, alcuni contratti prevedono anche le seguenti ipotesi di utilizzo del lavoro interinale:

- ✓ eventi eccezionali e motivati non considerati in sede di programmazione dei fabbisogni;
- ✓ per punte di attività o per attività connesse ad esigenze straordinarie derivanti anche da innovazioni legislative che comportino l'attribuzione di nuove funzioni alle quali non possa farsi fronte con il personale in servizio;
- ✓ per particolari fabbisogni professionali connessi all'attivazione e aggiornamento di sistemi informativi ovvero di controllo di gestione e di elaborazione di manuali di qualità e carte di servizi, che non possono essere soddisfatti ricorrendo unicamente al personale in servizio;
- ✓ per soddisfare esigenze specifiche di supporto tecnico e per creare le relative competenze nel campo della prevenzione, della sicurezza, dell'ambiente di lavoro e dei servizi alla persona con standard predefiniti;
- ✓ afflussi straordinari di utenza.

Contemporaneamente a ciò la contrattazione di comparto ha anche individuato casi di esclusione ulteriori rispetto a quelli indicati dall'art. 1 comma 4 della Legge n. 196/97, come ad esempio quelli previsti nell'art. 32 comma 4 contratto nazionale integrativo del CCNL del personale del Comparto Sanità, stipulato il 20/9/01, o quelli previsti dall'art. 20 del contratto nazionale integrativo del CCNL del Comparto Ministeri, sottoscritto in data 16/2/99. Ulteriori esclusioni sono poi previste dai CC.CC.NN.LL. del personale non dirigente degli Enti pubblici non economici del 14/2/2001, del personale non dirigente del Comparto Regioni ed Autonomie locali del 14/9/2000, e da alcuni altri contratti.

La contrattazione collettiva ha stabilito poi che il numero di contratti di fornitura di lavoro temporaneo non può superare il tetto massimo del 7%, calcolato su base mensile, dei lavoratori a tempo indeterminato in servizio presso l'ente utilizzante.

La contrattazione collettiva non ha introdotto il lavoro interinale nel contratto di Comparto della Scuola e nei contratti delle aree dirigenziali.

Naturalmente, a differenza di quello che avviene nel privato, la prestazione lavorativa presso le pubbliche amministrazioni, non può trasformarsi in rapporto di lavoro, atteso che l'accesso al lavoro nelle pubbliche amministrazioni avviene solo ed esclusivamente a mezzo di concorso pubblico così come stabilito dalla stessa Carta Costituzionale.



Quindi, flessibilità come strumento organizzativo in una amministrazione sempre meno autoreferenziale e sempre più indirizzata verso il raggiungimento delle sue finalità istituzionali in uno Stato efficiente e moderno.

Ad una amministrazione che si muove per obiettivi e non più per adempimenti, si confanno strumenti meno rigidi e più legati ai modi, ma anche ai tempi di attuazione dei vari obiettivi, per raggiungere i quali non è necessaria sempre una assunzione a tempo indeterminato.

Pertanto il dirigente, nell'esercizio del potere gestionale a lui affidato, deciderà di ricorrere ad una forma di flessibilità piuttosto che ad un'altra in base all'esigenza che motiva il ricorso al lavoro flessibile e agli obiettivi che con esso si vogliono raggiungere.

Per quanto riguarda l'interinale il motivo determinante è costituito dal fattore tempo, non solo nel senso della rapidità con cui l'agenzia fornitrice reperisce il personale e lo invia all'amministrazione, ma anche nel senso che il lavoratore inviato non ha bisogno di formazione iniziale in quanto la selezione già effettuata dall'agenzia fornitrice, gARANTisce l'esperienza del lavoratore rispetto alle mansioni per cui è richiesto, pertanto il lavoratore può essere utilizzato appieno da subito.

Questa preventiva selezione e la formazione che le agenzie fornitrici effettuano hanno ovviamente un costo che l'agenzia fa pagare a chi utilizza il lavoratore, oltre all'aggio ad essa dovuto.

Ecco che per le pubbliche amministrazioni, che hanno vincoli di spesa e devono muoversi all'interno di un ben preciso parametro costo-produttività, l'interinale può essere uno strumento oneroso nel lungo tempo, mentre nel medio e breve periodo i vantaggi evidenziati possono rendere molto conveniente l'utilizzo di questi lavoratori, anche in considerazione del fatto che le amministrazioni possono, seppure per un tempo limitato e per casi ben determinati, utilizzare personale senza dover affrontare i costi di un concorso pubblico.

In base al disposto dell'art. 1 comma 5 lettere d) ed e) della Legge n. 196/97 l'impresa fornitrice assume su di sé l'obbligo del pagamento diretto al lavoratore del trattamento economico nonché del versamento dei contributi previdenziali, l'impresa utilizzatrice dal canto suo deve rimborsare all'impresa fornitrice gli oneri retributivi e previdenziali da questa effettivamente sostenuti in favore del prestatore di lavoro temporaneo.

In base alla relazione tecnica sul CCNQ per la disciplina del rapporto di lavoro del personale assunto con contratto di fornitura di lavoro temporaneo, inviata dall'ARAN alla Corte dei conti, risulta una incidenza maggiore sul costo del lavoro del 24,08%. Ma, come evidenziato nella stessa relazione: "il valore è orientativo perché si basa su ricerche effettuate dall'ARAN sulle tariffe mediamente praticate già nel settore privato. Inoltre esiste una consistente banda di oscillazione del valore indicato che tiene conto principalmente della quantità delle ore lavoro acquistate".

Presumibilmente sarà proprio il fattore costo a determinare l'utilizzo futuro del lavoro interinale.

Infatti, l'ampia diffusione del lavoro a termine, che sembrava dovesse in parte sostituire il contratto a tempo determinato, era dovuta anche al fatto che, rispetto a questo, l'interinale poteva essere usato per una casistica decisamente più ampia. Attualmente, con l'ampliamento dei casi nei quali può essere utilizzato il contratto a tempo determinato - effettuato in un primo tempo dalla contrattazione collettiva e successivamente dal D.Lgs. n. 368/2001 - e con il costo in più che grava sull'interinale, sembrerebbe plausibile ipotizzare un utilizzo di quest'ultimo per tempi brevi - brevissimi, a fronte di un utilizzo del tempo determinato per periodi medio - medio lunghi.

Il monitoraggio effettuato dall' ARAN si propone l'obiettivo di individuare delle linee di tendenza sull'utilizzo del lavoro interinale da parte delle Pubbliche Amministrazioni, dalle quali eventualmente evincere problematiche e difficoltà di cui tenere conto anche durante la fase di rinnovi contrattuali che si è appena aperta.



### TABELLA DELLE ESCLUSIONI

#### Esclusioni previste dalla Legge n. 196/97 all'articolo 1 comma 4:

- a) per le mansioni individuate dai Contratti Collettivi Nazionali della categoria di appartenenza dell'impresa utilizzatrice stipulata dai Sindacati comparativamente più rappresentativi, con particolare riguardo alle mansioni il cui svolgimento può rappresentare maggiore pericolo per la sicurezza del prestatore di lavoro o di soggetti terzi;
- b) per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero;
- c) presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i dodici mesi precedenti, a licenziamenti collettivi che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce la fornitura, salvo che la fornitura avvenga per provvedere a sostituzione di lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto;
- d) presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione dei rapporti o una riduzione dell'orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce la fornitura;
- e) a favore di imprese che non dimostrino alla direzione provinciale del lavoro di aver effettuato la valutazione dei rischi ai sensi dell'art. 4 D.Lgs. n. 626/94 e successive modifiche ed integrazioni;
- f) per le lavorazioni che richiedono sorveglianza medica speciale e per lavori particolarmente pericolosi individuati con decreto del Ministero del Lavoro.

#### Esclusioni previste dal CCNQ del 9 agosto 2000

Il Contratto Quadro non indica casi particolari di esclusione ma si limita a stabilire, all'articolo 2, che la contrattazione di comparto può individuare casi di esclusione ulteriori rispetto a quelli previsti dall'art. 1 comma 4 della Legge n. 196/97.

#### Esclusioni per aree e comparti

Ad oggi l'interinale non è stato introdotto nei contratti del comparto scuola né in quelli delle aree dirigenziali.

#### Esclusioni previste dai Contratti Collettivi Nazionali

- ✓ CCNL del 9/8/2000 per il personale non dirigente del Comparto Università: è escluso il ricorso al lavoro interinale per le prestazioni lavorative riconducibili alla categoria B (art.21);
- ✓ CCNL del 14/9/2000 per il personale non dirigente del Comparto Regioni ed Autonomie locali: è escluso il ricorso all'interinale per i profili delle categoria A, per quelli dell'area di vigilanza e per quelli del personale educativo e docente degli asili nido e delle scuole materne, elementari, medie

e superiori, sono inoltre escluse le posizioni di lavoro che comportano l'esercizio di funzioni nell'ambito delle competenze del sindaco come ufficiale di governo (art. 2);

- ✓ Ipotesi di accordo relativa al contratto del personale del Comparto della Ricerca del 17/10/2001: è escluso il ricorso al lavoro interinale per prestazioni lavorative riconducibili ai profili di ausiliario (art. 22);
- ✓ CCNL integrativo del CCNL del personale del Comparto Sanità, del 20/9/2001: è escluso il ricorso al lavoro interinale per il personale appartenente ai profili professionali delle categorie A e B – posizione economica iniziale - fino alla quarta qualifica del sistema di classificazione di cui al CCNL stipulato il 7 aprile 1999 ovvero ai profili professionali anche delle categorie C e D addetti alla vigilanza e a compiti ispettivi. E' rimessa alla valutazione delle aziende la possibilità di ricorrere all'interinale per le esigenze dei servizi di emergenza (art. 32);
- ✓ CCNL del 14/2/2001 per il personale non dirigente del CNEL : è escluso il ricorso al lavoro interinale per i profili iscritti all'area A (art. 39);
- ✓ CCNL del 6/6/2002 personale non dirigente Unioncamere: è escluso il ricorso al lavoro interinale per i profili del settimo e del sesto livello (art. 42);
- ✓ CCNL integrativo del CCNL del personale del Comparto dei Ministeri, del 6/5/2001: è escluso il ricorso al lavoro interinale per il personale appartenente ai profili professionali delle posizioni economiche A1e B1 del sistema di classificazione di cui al CCNL del 16/2/99, ovvero ai profili professionali addetti alla vigilanza e a compiti ispettivi (art. 20);
- ✓ CCNL del 24/4/02 del Comparto Aziende e Amministrazioni autonome: è escluso il ricorso al lavoro interinale per il Corpo Nazionale di Vigili del fuoco per il personale del settore operativo ed aereonavigante, per il personale dei settori dei servizi amministrativi, tecnici e informatici appartenente alle posizioni economiche A1 e A2 del sistema di classificazione di cui all'art. 24 del CCNL del 24/5/2000; è escluso il ricorso al lavoro interinale per l'azienda autonoma dei Monopoli di stato per il personale appartenente ai profili professionali delle posizioni economiche A1 e B 1 del sistema di classificazione di cui all'art. 54 del CCNL del 24/5/2000 (art. 20);
- ✓ CCNL integrativo del CCNL per il personale non dirigente degli Enti pubblici Non economici, del 14/2/2001: è escluso il ricorso al lavoro interinale per i profili dell'area A del sistema di classificazione di cui al CCNL stipulato il 16/2/99, nonché per il personale ispettivo (art. 35);
- ✓ CCNL del 15/5/2001 del personale dei livelli del CONI: è escluso il ricorso al lavoro temporaneo per i profili della categoria A nonché per il personale ispettivo.

# ANALISI DEL MONITORAGGIO EFFETTUATO SUL LAVORO INTERINALE

## OBIETTIVI E FINALITÀ DELLA RICERCA

Il CCNQ, per la disciplina del rapporto di lavoro del personale assunto con contratto di fornitura di lavoro temporaneo, stipulato il 9 agosto 2000 tra l'ARAN e le Confederazioni Sindacali rappresentative, prevede all'art. 7 comma 1 che: "entro il 31 gennaio di ciascun anno, le amministrazioni forniscono informazioni all'ARAN sull'andamento a consuntivo, nell'anno precedente, del numero, dei motivi, della durata e degli oneri dei contratti di fornitura di lavoro temporaneo stipulati", e al successivo comma 3 prevede un incontro tra le parti per una verifica congiunta del ricorso al lavoro temporaneo nel primo biennio di attuazione, anche al fine di formulare proposte per eventuali modifiche ed integrazioni. In ottemperanza a quanto previsto dal Contratto Quadro, e in vista della verifica biennale fra le parti, l'ARAN ha provveduto alla raccolta di informazioni per poter effettuare un monitoraggio, il più ampio possibile, sull'utilizzo del lavoro interinale da parte delle Pubbliche Amministrazioni, anche al fine di operare, come detto, una prima analisi che permetta di valutare l'opportunità di confermare le attuali previsioni contrattuali oppure di introdurre, con la prossima tornata contrattuale, eventuali integrazioni e/o modificazioni.

## MODALITÀ, AMBITO E PERIODO DELLA RICERCA

Modalità: sul sito internet dell'ARAN è stata pubblicata nel novembre dello scorso anno una richiesta indirizzata a tutte le pubbliche amministrazioni nella quale erano indicati quali dati dovessero essere inviati all'ARAN per consentire di effettuare il presente monitoraggio, la stessa richiesta è stata successivamente pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale l'11 giugno 2002.

I dati ottenuti sono stati inseriti in un programma appositamente creato dal CED dell'ARAN, che ha consentito anche una lettura incrociata dei dati stessi. La lettura dei dati ha determinato un risultato che non può essere considerato di per sé rappresentativo e generalizzabile, ma solo indicativo di linee di tendenza<sup>1</sup>, anche se il numero delle risposte pervenute è da considerare più che apprezzabile, tenendo conto della difficoltà di dare ampia informazione e comunicazione della ricerca e, quindi, di acquisizione dei dati, della non obbligatorietà della risposta stessa e del periodo preso in esame, che corrisponde a quello di avvio, in quanto le regole relative al lavoro interinale nella pubblica amministrazione, pur essendo state stabilite nel CCNQ del 9 agosto 2000, non erano ancora state recepite in numerosi contratti collettivi.

Il numero delle risposte può essere considerato, pertanto, un segnale significativo dell'attenzione riservata alla materia da parte delle Amministrazioni.

**Ambito:** tutto il P.I., fatta eccezione del Comparto Scuola, delle Aree della Dirigenza che non hanno regolamentato la materia contrattualmente e del Comparto Ricerca, il cui contratto, pur disciplinando la materia, è stato sottoscritto solo nel 2002.

**Periodo:** tutto il 2001. A questo proposito bisogna osservare che nonostante l'accordo quadro sulla materia fosse del 9 agosto 2000, e che tale accordo per sua natura sia immediatamente applicabile, gran parte delle Amministrazioni hanno cominciato ad utilizzare l'interinale solamente dopo la firma dei CC.CC.NN.LL. che hanno recepito la materia, cosa che ha ridotto il periodo di utilizzo per l'anno 2001.



**DATI SULLE AMMINISTRAZIONI**

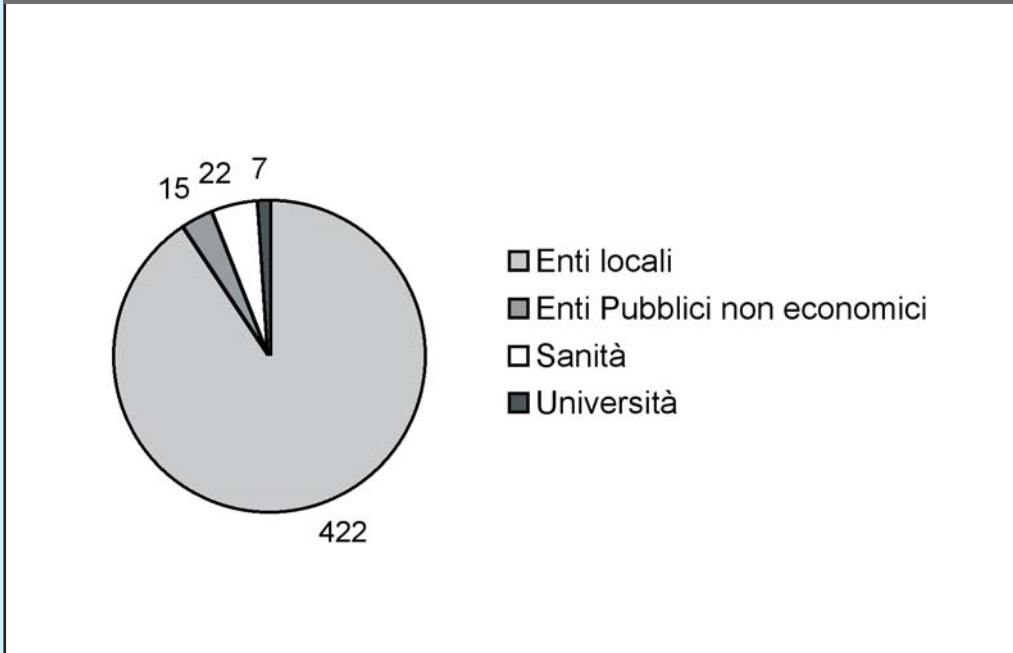
Delle 1248 Amministrazioni che hanno risposto, 771 affermano di non aver utilizzato l'istituto (è significativo, tuttavia, a conferma della loro attenzione sulla materia, che abbiano sentito l'esigenza di inviare risposta) mentre 477 lo hanno utilizzato; l'analisi dei dati che segue è stata effettuata esclusivamente sulle amministrazioni che hanno risposto in positivo, tenendo conto che delle 477 Amministrazioni che hanno dichiarato di aver attivato contratti di lavoro interinale, 11 non hanno, però, comunicato i relativi dati e, pertanto, non è stato possibile analizzarle.

Delle restanti 466 Amministrazioni (Vedi Grafico 1), 422 (pari al 90,5%) appartengono al Comparto Regioni-Autonomie locali, 15 a quello degli Enti pubblici non economici, 22 alla Sanità, 7 all'Università.<sup>2</sup>

Nessuna risposta è pervenuta da parte del Comparto Ministeri e da quello delle Aziende.<sup>3</sup>

C'è da rilevare che l'altissima percentuale di utilizzo da parte degli Enti del Comparto Regioni – Autonomie locali rispetto al totale delle risposte pervenute, oltre che dal numero di Enti presenti in assoluto, potrebbe derivare anche dalla sottoscrizione del CCNL avvenuta già in data 14.9.2000 e quindi

**GRAFICO 1 NUMERO AMMINISTRAZIONI PER COMPARTO**



fra i primi; di converso il contratto del Comparto Sanità è stato sottoscritto solo il 20.9.2001 e, pertanto, il numero esiguo di risposte non può essere considerato come indicativo di una scarsa esigenza di applicabilità dell'istituto. A questo proposito, tuttavia, è interessante sottolineare che le risposte rivelano l'esistenza di contratti con Agenzie di lavoro interinale stipulati già prima della sottoscrizione del CCNL del Comparto Sanità.

Se ne deduce che, di fronte a situazioni pressanti, l'Accordo-Quadro è stato considerato sufficiente (in quanto autoapplicativo) per l'attivazione dell'istituto e tale da superare eventuali resistenze da parte sindacale di fronte alla mancanza di una specifica norma nei Contratti Collettivi Nazionali.

Resta comunque certo che l'introduzione dell'istituto all'interno dei Contratti Nazionali è risultato l'elemento determinante per la conoscenza generalizzata di questa potenzialità innovativa e, quindi, della sua messa in opera.

Per quanto riguarda la collocazione geografica (*Vedi Tabella 1*) prevalgono nettamente gli Enti del Nord con un totale di 302 risposte pari al 65% di quelle pervenute.

Ipotizzando che tale percentuale possa essere considerata esemplificativa e acquisibile come dato generalizzabile e non solo di tendenza, si può osservare come, ad una maggiore, rispetto al Sud, utilizzazione dell'interinale nel privato, corrisponde anche una maggiore utilizzazione di esso nel pubblico, quindi una generale maggiore abitudine del Nord, rispetto al Centro-Sud, nei confronti di tale forma di lavoro.



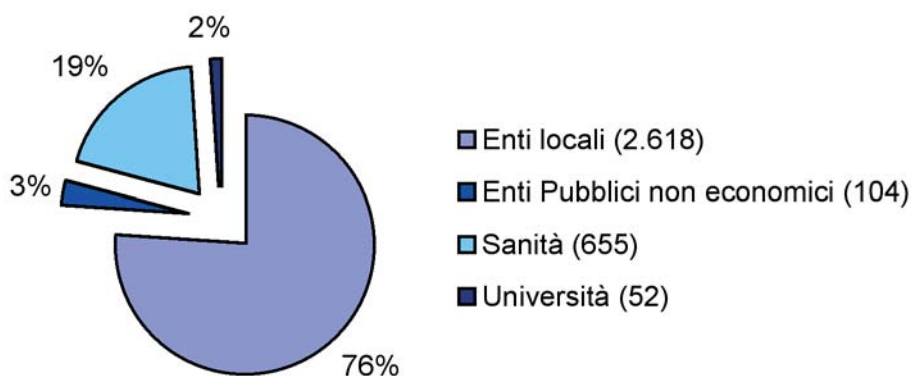
#### DATI SUI LAVORATORI

Come già detto, le domande alle quali le Amministrazioni sono state invitate a dare risposta erano finalizzate all'acquisizione di dati che permettessero anche di verificare il rispetto delle disposizioni previste nei contratti e la loro congruità.

**TABELLA 1 N. ENTI PER COMPARTO E ZONA GEOGRAFICA**

COMPARTO	ZONA	N. ENTI
ENTI LOCALI	NORD	285
	CENTRO	71
	SUD	62
	ISOLE	4
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	CENTRO	12
	NORD	2
	SUD	1
SANITÀ	NORD	12
	SUD	6
	CENTRO	4
UNIVERSITÀ	NORD	3
	SUD	2
	ISOLE	1
	CENTRO	1
<b>TOTALE</b>		<b>466</b>

**GRAFICO 2 PERCENTUALI E NUMERO INTERINALI PER COMPARTO**



Ciò, in particolare, relativamente al numero dei lavoratori utilizzati, alla loro percentuale rispetto al totale dei lavoratori dell'Ente, al periodo di utilizzo (3, 6, 12 mesi), alle motivazioni del loro utilizzo e alle tipologie professionali richieste.

*Numero dei lavoratori utilizzati*

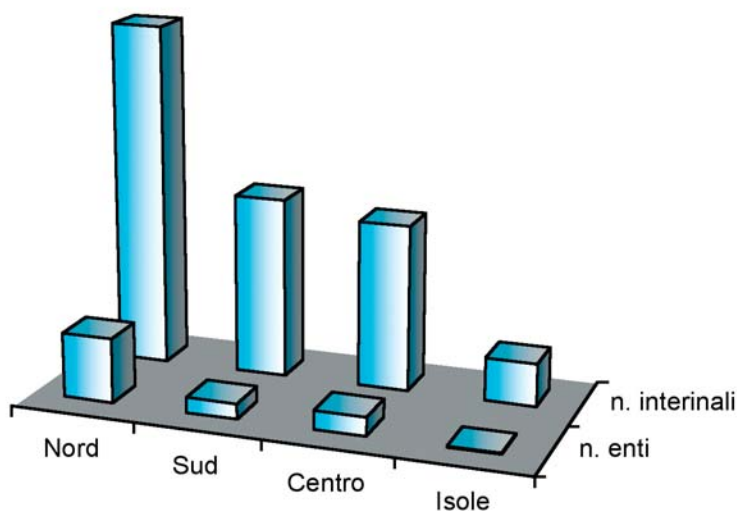
Il numero dei lavoratori complessivamente utilizzato dalle 466 Amministrazioni che hanno comunicato i dati è di 3.429 unità (*Vedi Grafico 2*), di cui la stragrande maggioranza (2618, pari al 76,35%) utilizzata dagli Enti locali. Risulta, però, significativo il numero di lavoratori utilizzato dalla Sanità, che è di 655 unità, pari al 19,1%, e ciò tanto più se si rapporta questo dato con i soli 22 Enti richiedenti. In sostanza, sotto il profilo numerico si riduce fortemente la differenza fra Enti locali e Sanità che invece, per numero di Enti, era del 90,5% e 4,7%.

Qualora ciò fosse confermato anche attraverso un rapporto tra Enti sanitari ed Enti locali delle medesime dimensioni, potrebbe significare che l'istituto è massimamente utile nel settore della Sanità, o almeno, scorporando ulteriormente i dati, in quelle attività comportanti l'erogazione di servizi alla persona e in genere assistenziali.

Per quanto riguarda la suddivisione geografica si deve prendere atto ugualmente di scostamenti dalla media (*Vedi Grafico 3*). Infatti nel Nord, da cui erano pervenute risposte da parte del 65% degli Enti, sono state utilizzate 1607 unità, pari al 46,86%, mentre nel Sud l'utilizzazione risulta di 843 unità, pari al 24,58%, a fronte del solo 15,24% di Enti che hanno inviato risposte.

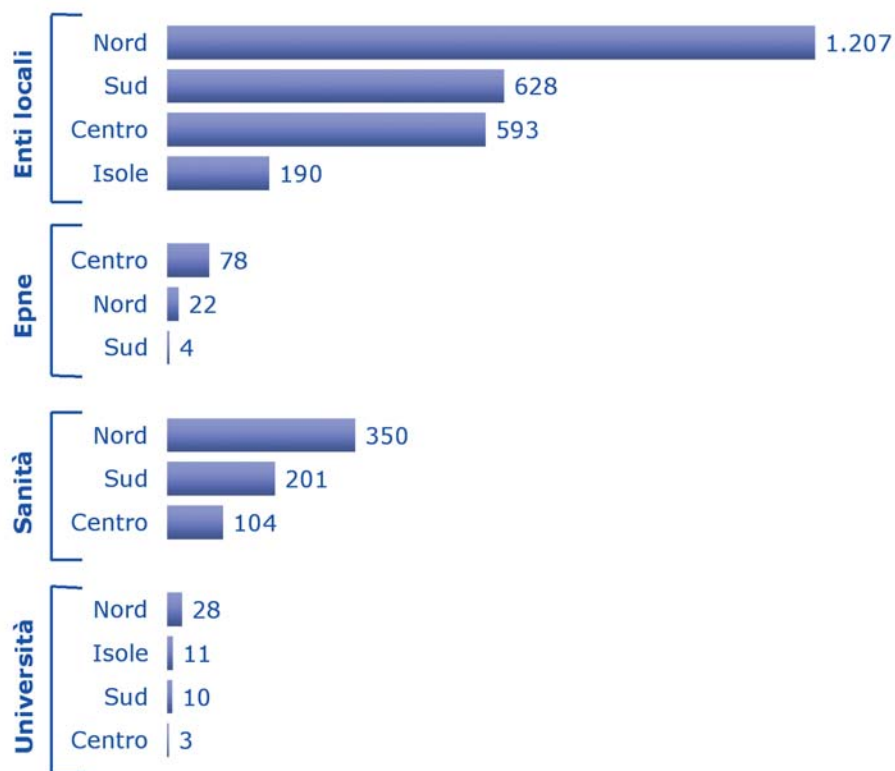
Analoga sfasatura, peraltro, è riscontrabile attraverso una verifica operabile solo sugli Enti locali, dove si assiste sostanzialmente alle stesse variazioni percentuali, mentre risulta in linea il dato della Sanità, che occupa al Nord oltre il 53,44% del totale dei lavoratori interinali del Comparto a fronte di un numero di Enti che hanno inviato risposte percentualmente analogo (12 su 22). (*Vedi Grafico 4*).

**GRAFICO 3 N. INTERINALI ED ENTI PER ZONA GEOGRAFICA**



	Nord	Sud	Centro	Isole
n. enti	302	71	88	5
n. interinali	1607	843	778	201

**GRAFICO 4 N. INTERINALI PER COMPARTO E ZONA GEOGRAFICA**





**TABELLA 2 N. DIPENDENTI ENTI SANITÀ**

ZONA	AMMINISTRAZIONE	SEDE	PROV.	N. DIP.
<b>Centro</b>	Asl EMPOLI	Empoli	FI	2417
	Azienda Ospedaliera MEYER	Firenze	FI	593
	Centro per lo studio e la prevenzione oncologica	Firenze	FI	
	Asl PISA	Pisa	PI	2005
<b>Nord</b>	Asl ALBA	Alba	CN	1563
	Asl ALESSANDRIA	Alessandria	AL	1206
	Asl BERGAMO	Bergamo	BG	1331
	Azienda Ospedaliera ASL BOLOGNA sud	Bologna	BO	4915
	Azienda Ospedaliera DESENZANO DEL GARDA	Desenzano	BS	2654
	Asl FORLI'	Forlì	FO	2240
	Azienda Ospedaliera OSPEDALE CIVILE	Legnano	MI	3800
	Azienda Ospedaliera C. POMA	Mantova	MN	3794
	Azienda Ospedaliera NIGUARDA CA' GRANDA	Milano	MI	4614
	Azienda Ospedaliera Arcispedale S.Maria Nuova	Reggio Emilia	RE	
	Azienda Ospedaliera S. M. MISERICORDIA	Udine	UD	2701
	Azienda Ospedaliera OSPEDALE CIVILE	Vimercate	MI	3937
	<b>Sud</b>	Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Calabria	Catanzaro	CZ
Asl CATANZARO		Catanzaro	CZ	2012
Azienda Ospedaliera OSPEDALI RIUNITI		Foggia	FG	1786
Istituto zooprofilattico sperimentale Puglia Basilicata		Foggia	FG	126
Asl LANCIANO/VASTO		Lanciano	CH	2515
Asl BASSO MOLISE		Termoli	CB	1169

Volendo individuare una chiave di lettura del dato, questa potrebbe essere ricavata dall'analisi della *tabella 2* dalla quale risulta che la dimensione degli Enti della Sanità, riferendoci naturalmente ai soli Enti che hanno inviato risposte, è sostanzialmente medio-alta in tutte le aree geografiche, mentre tale uniformità non si riscontra per quanto riguarda gli Enti locali che hanno risposto che, soprattutto per il sud, hanno dimensioni medio-piccole.

*Percentuale del 7 %*

Dalla elaborazione dei dati pervenuti<sup>4</sup> risulta che, riguardo alla percentuale massima del 7% utilizzabile, tale limite è stato ampiamente rispettato e questo non solo facendo riferimento al numero di lavoratori interinali rapportato all'intero anno (media Anno-Uomo calcolata sommando i mesi di durata dei singoli contratti stipulati), ma anche tenendo conto del loro numero assoluto. Sul totale di 109.727 dipendenti degli Enti presi in esame, il numero complessivo dei lavoratori interinali, con contratti di 3, 6 o 12 mesi, risulta essere, come detto sopra, di 3.430 unità, pari al 3,12% del personale di ruolo, ma, se riportassimo ad anno l'intera durata del loro lavoro, il numero si ridurrebbe a 1.102,07 unità, pari solo all'1% circa (*Vedi Tabella 3*).

Non mancano, tuttavia, anche se in misura ridotta, casi di "splafonamento" che si verificano in misura prevalente negli Enti con basso numero di dipendenti di ruolo, casi che però solo in parte sembrano derivati dalla possibilità di riportare a unità gli interinali assumibili (ad esempio Enti con fino a 13 dipendenti di ruolo supereranno sempre il limite del 7%!).

Anche se in misura più ridotta il superamento del 7% si è verificato anche in Enti di maggiori dimensioni (ad esempio la Provincia di Chieti che, con 310 dipendenti, ha una media anno-uomo del 12,19%, media che risulta addirittura superiore se facessimo riferimento non all'anno, bensì al mese, in considerazione del fatto che i lavoratori interinali assunti sono 57 e tutti per lo stesso periodo di 6 mesi) e anche, se si analizza la durata dei contratti, in alcune Amministrazioni che nel computo annuale risulterebbero aver rispettato il limite, ma che lo superano invece in un computo mensile (come ad esempio il Comune di Teramo che, con 441 dipendenti, ha una percentuale annua di lavoratori interinali del 5,97% e che, tuttavia, supera il limite mensile del 7%, pari a 31 lavoratori, come si evince dai dati trasmessi da cui risulta che il totale degli stessi, nell'arco di stessi periodi mensili, raggiunge i 44).

Avviene il contrario in altre Amministrazioni, vedi ad esempio la provincia di Varese dove, a fronte del medesimo personale in organico, e quindi della stessa media di lavoratori interinali utilizzabili, sono stati chiamati

**TABELLA 3 % INTERINALI PER COMPARTO E ANNO/UOMO**

COMPARTO	TOTALE ANNO/UOMO	TOTALE DIPENDENTI	%
Enti locali	729,21	53.941	1,35
Enti Pubblici non economici	4,80	3.994	0,12
Sanità	351,55	45.378	0,77
Università	16,50	6.414	0,26
<i>totali</i>	1102,07	109.727	

**TABELLA 4**

AMMINISTRAZIONE	SEDE	PROV.	ANNO/UOMO	N. DIP.	%
Comune Montecastello	Montecastello	AL	0,8	2	39,86
Comune Urbe	Urbe	SV	1,81	9	20,15
Comune Gioi	Gioi	SA	1,96	10	19,62
Comune Castelnuovo Bozzente	Castelnuovo Bozzente	CO	0,62	4	15,62
Comune Murisengo	Murisengo	AL	1	7	14,25
Comune Castiglione Falletto	Castiglione Falletto	CN	0,37	3	12,42
Provincia Chieti	Chieti	CH	37,79	310	12,19
Comune Magliano di Tenna	Magliano di Tenna	AP	0,96	8	11,95
Comune Mombello Monferrato	Mombello Monferrato	AL	0,66	6	11
Comune Ormelle	Ormelle	TV	1,62	15	10,83
Comune Petacciato	Petacciato	CB	1,81	17	10,64
Comune Capestrano	Capestrano	AQ	1,05	10	10,55
Comune Montemignaio	Montemignaio	AR	1,05	10	10,52
Comune Ro	Ro	FE	1,57	16	9,79
Comune Dogliola	Dogliola	CH	0,39	4	9,73
Comune Rocchetta di Vara	Rocchetta di Vara	SP	1,06	11	9,64
Pii istituti riuniti	Santa Margherita Ligure	GE	5,75	64	8,98
Comune Caramagna Piemonte	Caramagna Piemonte	CN	0,7	8	8,8
Azienda promozione turistica della provincia di Roma	Roma	RM	2,88	33	8,74
Comune Torrice	Torrice	FR	1,69	20	8,45
Comune Soverzene	Soverzene	BL	0,24	3	8,13
Comune Moscazzano	Moscazzano	CR	0,16	2	8,08
Comune Malcesine	Malcesine	VR	3,8	51	7,45
Camera di commercio industria agricoltura artigianato	Rimini	RN	3,75	52	7,21
Comune Ururi	Ururi	CB	0,94	13	7,21
Comune Trevignano	Trevignano	TV	2,5	35	7,14
Comune Teramo	Teramo	TE	26,31	441	5,97
Provincia Varese	Varese	VA	25,19	442	5,7

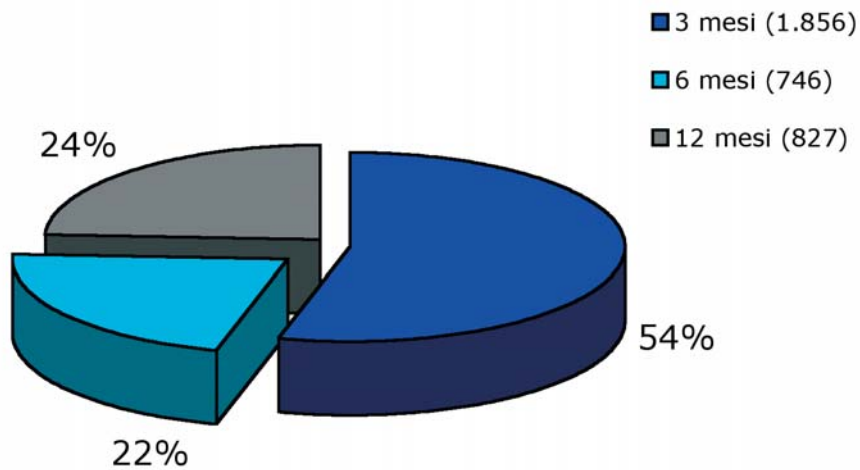
31 lavoratori, distribuiti in periodi vari, in modo tale che la media del 7% è rispettata anche mensilmente ( Vedi Tabella n.4).

*Periodo di utilizzo*

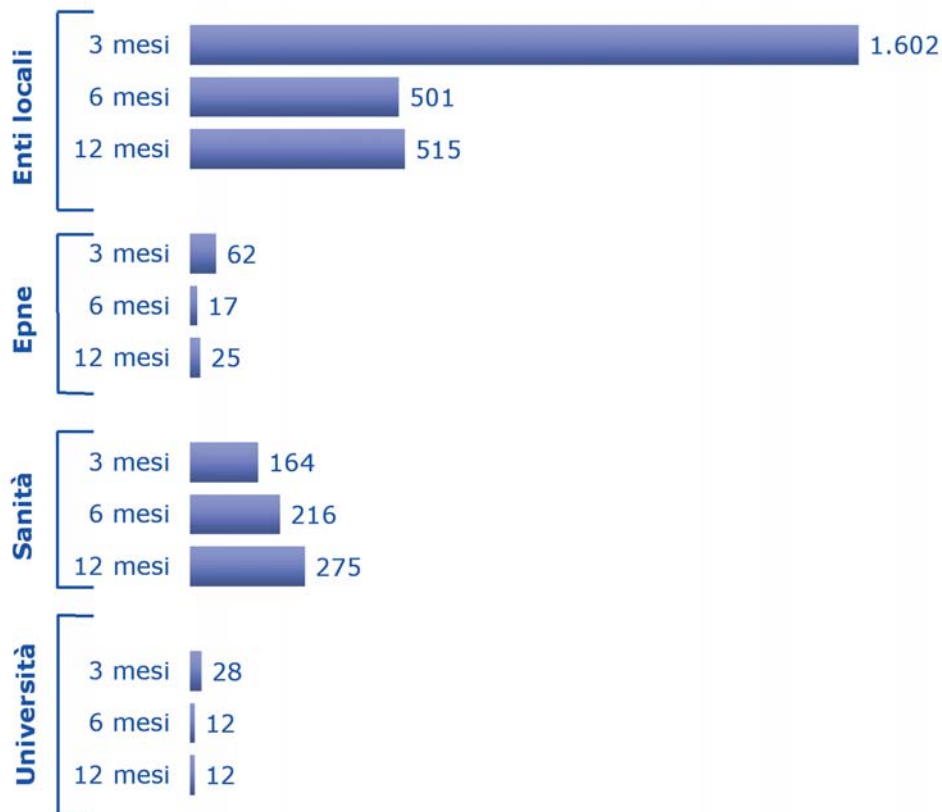
Per operare una schematizzazione si è scelto di suddividere i contratti di fornitura di lavoro temporaneo per periodi massimi di 3, 6 e 12 mesi<sup>5</sup>.

Risulta (Vedi Grafico 5) che oltre il 50% dei lavoratori è stato utilizzato per un periodo massimo di 3 mesi mentre il restante è suddiviso sostanzialmente in percentuali pari fra 6 e 12 mesi. Questa percentuale risulta tuttavia estremamente

**GRAFICO 5 PERCENTUALI E NUMERO INTERINALI PER PERIODO DI IMPIEGO**



**GRAFICO 6 NUMERO INTERINALI PER COMPARTO E PERIODO**



disomogenea fra i Comparti (*Vedi Grafico 6*) e, in particolare, fra quelli, Enti locali e Sanità, col numero di lavoratori interinali più consistente. Mentre, infatti, negli Enti locali l'utilizzazione è pari, entro i 3 mesi al 61,19%, entro i 6 al 19,14% e il restante 19,67% è utilizzato fino a 12 mesi, la percentuale si inverte nella Sanità col 25,04%, 32,98% e 41,98% rispettivamente per 3, 6 e 12 mesi. Le ragioni di tali differenziazioni possono essere analizzate soprattutto esaminando le motivazioni dell'utilizzazione (a cui si rimanda) e anche tenendo conto di alcune contingenze, una fra tutte lo svolgimento, nel periodo preso in esame, del censimento per il quale sono stati occupati 552 lavoratori pari a circa il 22% del totale degli interinali degli Enti locali e, di questi, 531 per un periodo non superiore a 3 mesi.

In linea con la percentuale media è, invece, l'Università, mentre totalmente anomale sono le risultanze per gli Enti pubblici non economici, in entrambi i casi tuttavia, la scarsità delle rilevazioni suggerisce, come già detto, di non azzardare assolutamente alcuna valutazione di tendenza.

#### Motivazioni della stipula dei contratti

Oltre quanto previsto dalla L. n. 196/97 e dall'Accordo-quadro del 9 agosto 2000, i CC.CC.NN.LL. dei vari Comparti hanno precisato, in modo pressoché uniforme, altre condizioni che autorizzano la stipula di contratti di lavoro temporaneo, specificandone, per alcune fattispecie, il periodo massimo di utilizzazione. La motivazione del ricorso al lavoro interinale era una delle domande a cui le Amministrazioni erano chiamate a rispondere. La *tabella 5* evidenzia le motivazioni (che, in alcuni casi, sono state raggruppate per unificare l'eccessiva eterogeneità delle risposte) risultanti dalle risposte di tutte le Amministrazioni. Risulta che 2 sole motivazioni, "sostituzione di personale per motivi diversi e esigenze straordinarie", coprono da sole più del 38% del totale delle motivazioni adottate per la stipula dei contratti e che tale percentuale si eleva al 46% nel caso, che si ritiene corretto, si considerassero all'interno delle "esigenze straordinarie" anche le voci "censimento" ed "elezioni"<sup>6</sup>.

**TABELLA 5 N. CONTRATTI PER MOTIVAZIONE**

TIPO MOTIVAZIONE	N. CONTRATTI	%
sostituzione personale motivi diversi	107	20,62
esigenze straordinarie	92	17,73
copertura posti vacanti (attesa concorso)	59	11,37
punte di attività	46	8,86
servizi comunali	34	6,55
<b>non definito</b>	<b>32</b>	<b>6,17</b>
casi previsti:CCNL 14/9/00 e L. 196/97	30	5,78
censimento 2001	30	5,78
situazioni di urgenza non fronteggiabili	23	4,43
altro	21	4,05
professionalità non previste	18	3,47
attivazione nuovi progetti	17	3,28
elezioni	10	1,93

Per quanto riguarda le singole voci prevale la “sostituzione di personale” con 107 contratti, seguito dai 92 contratti stipulati per “esigenze straordinarie”, tenendo, però, presente che l'accorpamento in quest'ultima voce di “censimento” e “elezioni” farebbe lievitare il numero dei contratti da 92 a 132 portando tale fattispecie al 1° posto.

Scarsi, al contrario, sono i contratti stipulati per la “attivazione di nuovi progetti” (solo 17) e per “professionalità non previste” (18), il che indurrebbe a valutare che l'utilizzazione dell'istituto è ancora intesa in senso tradizionale, come soluzione per problemi organizzativi contingenti, e non anche nel senso di facilitazione e promozione all'innovazione, alla predisposizione di nuovi modelli organizzativi o alla acquisizione e preparazione di nuove potenzialità professionali.

L'analisi delle motivazioni suddivise per Comparto (*Vedi Tabella 6*), tuttavia, evidenzia ancora una volta una marcata differenza fra Enti locali e Sanità; in quest'ultimo Comparto la “attivazione di nuovi progetti” con 12 contratti

**TABELLA 6 N. CONTRATTI PER MOTIVAZIONE E COMPARTO**

COMPARTO	TIPO MOTIVAZIONE	N. CONTRATTI	%
<b>Enti locali</b>	sostituzione personale motivi diversi	94	18,11
	esigenze straordinarie	80	15,41
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	53	10,21
	punte di attività	38	7,32
	servizi comunali	34	6,55
	censimento 2001	30	5,78
	casi previsti: CCNL 14/9/00 e L. 196/97	30	5,78
	ND	26	5,01
	situazioni di urgenza non fronteggiabili	20	3,85
	professionalità non previste	15	2,89
	altro	14	2,7
	elezioni	10	1,93
	attivazione nuovi progetti	5	0,96
<b>Enti pubblici non economici</b>	punte di attività	6	1,16
	esigenze straordinarie	6	1,16
	altro	3	0,58
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	2	0,39
<b>Sanità</b>	attivazione nuovi progetti	12	2,31
	sostituzione personale motivi diversi	10	1,93
	ND	6	1,16
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	4	0,77
	altro	4	0,77
	esigenze straordinarie	3	0,58
	professionalità non previste	3	0,58
	punte di attività	2	0,39
situazioni di urgenza non fronteggiabili	2	0,39	
<b>Università</b>	esigenze straordinarie	3	0,58
	sostituzione personale motivi diversi	3	0,58
	situazioni di urgenza non fronteggiabili	1	0,19

stipulati, risulta, addirittura, la motivazione principale, al contrario degli Enti locali, dove le percentuali fra le varie tipologie di motivazione ricalcano quelle generali con 94 contratti per “sostituzione di personale” e 80 per “esigenze straordinarie”. Ancora una volta sembra si possa dedurre che in un settore con maggiore esigenza di dare risposte nel campo dei servizi ci sia anche una maggiore spinta ad operare nella ricerca di sistemi innovativi.

Se prendiamo in considerazione il numero dei lavoratori utilizzato per ciascuna motivazione (Vedi Tabella 7), si ha la conferma dei dati precedenti, con la prevalenza in assoluto (552 unità) di lavoratori chiamati per far fronte alle esigenze legate al “censimento”, mentre il numero complessivo dei lavoratori chiamati per “censimento, sostituzione personale e esigenze straordinarie” ammonta a 1538 unità, pari al 45% del totale. E' chiaro che tale numero risente della prevalenza numerica delle risposte degli Enti locali. Infatti analizzando le situazioni per singolo Comparto (Vedi Tabella 8), si rileva una notevole

**TABELLA 7 N. INTERINALI PER MOTIVAZIONE**

TIPO MOTIVAZIONE	N. INTERINALI	%
censimento 2001	552	16,1
sostituzione personale motivi diversi	499	14,55
esigenze straordinarie	487	14,2
casi previsti:CCNL 14/9/00 e L. 196/97	361	10,53
punte di attività	277	8,08
copertura posti vacanti (attesa concorso)	272	7,93
altro	191	5,57
servizi comunali	169	4,93
professionalità non previste	163	4,75
ND	137	4
situazioni di urgenza non fronteggiabili	135	3,94
elezioni	101	2,95
attivazione nuovi progetti	85	2,48
<i>totale</i>	3429	

differenziazione sia con riferimento al numero di personale utilizzato, che nel rapporto fra numero e tipo di motivazione<sup>7</sup>.

In particolare nella Sanità il numero prevalente (194 unità, pari al 29% del totale della Sanità) è riferito alla “sostituzione di personale per motivi diversi” mentre il maggior numero di tipologie di contratti era riferito alla “attivazione di nuovi progetti” per i quali, tuttavia, sono stati chiamati ad operare solo 64 lavoratori, pari al 9%.

C'è, infine, da segnalare che in alcuni casi non risultano rispettate le previsioni contrattuali riferite ai periodi massimi di utilizzazione.

Tale deroga si manifesta (Vedi Tabella 9) sia negli Enti locali che nella Sanità, relativamente alla “copertura di posti vacanti” in attesa di concorso,

**TABELLA 8 N. INTERINALI PER MOTIVAZIONE E COMPARTO**

COMPARTO	TIPO MOTIVAZIONE	N. INTERINALI	%
<b>Enti locali</b>	censimento 2001	552	21,08
	esigenze straordinarie	367	14,02
	casi previsti:CCNL 14/9/00 e L. 196/97	361	13,79
	sostituzione personale motivi diversi	291	11,12
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	231	8,82
	punte di attività	216	8,25
	servizi comunali	169	6,46
	situazioni di urgenza non fronteggiabili	113	4,32
	elezioni	101	3,86
	professionalità non previste	98	3,74
	ND	65	2,48
	altro	33	1,26
attivazione nuovi progetti	21	0,8	
<b>Enti pubblici non economici</b>	punte di attività	38	36,54
	altro	29	27,88
	esigenze straordinarie	25	24,04
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	12	11,54
<b>Sanità</b>	sostituzione personale motivi diversi	194	29,62
	altro	129	19,69
	ND	72	10,99
	professionalità non previste	65	9,92
	attivazione nuovi progetti	64	9,77
	esigenze straordinarie	60	9,16
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	29	4,43
	punte di attività	23	3,51
	situazioni di urgenza non fronteggiabili	19	2,9
<b>Università</b>	esigenze straordinarie	35	67,31
	sostituzione personale motivi diversi	14	26,92
	situazioni di urgenza non fronteggiabili	3	5,77

caso per il quale, spesso, non solo non è rispettato il limite massimo dei 60 giorni, ma neppure quello, ampliato fino a 180 giorni, previsto nel caso di professionalità non facilmente reperibili. Per la Sanità, poi, lo scostamento si verifica anche con riferimento alle esigenze straordinarie il cui limite di 60 giorni (non esistente, invece, nel CCNL degli Enti locali) è superato, con contratti addirittura di 12 mesi, per il 40% dei lavoratori.

Poiché i Contratti Nazionali dei vari Comparti prevedono tutti l'informazione preventiva e la consultazione dei soggetti sindacali locali, anche se tali forme di partecipazione non obbligano a firmare accordi fra le parti, se ne potrebbe



TABELLA 9 MOTIVAZIONE PER PERIODO E COMPARTO

TIPO MOTIVAZIONE	PERIODO						
	3 MESI		6 MESI		12 MESI		
	n.	%	n.	%	n.	%	
<b>Enti locali</b>	censimento 2001	531	96,20	19	3,44	2	0,36
	esigenze straordinarie	150	40,87	84	22,89	133	36,24
	casi previsti:CCNL 14/9/00 e L. 196/97	154	42,66	64	17,73	143	39,61
	sostituzione personale motivi diversi	145	49,83	73	25,09	73	25,09
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	166	71,86	44	19,05	21	9,09
	punte di attività	110	50,93	45	20,83	61	28,24
	servizi comunali	76	44,97	70	41,42	23	13,61
	situazioni di urgenza non fronteggiabili	52	46,02	46	40,71	15	13,27
	elezioni	71	70,30	27	26,73	3	2,97
	professionalità non previste	69	70,41	7	7,14	22	22,45
	ND	39	60,00	12	18,46	14	21,54
	altro	24	72,73	4	12,12	5	15,15
attivazione nuovi progetti	15	71,43	6	28,57	-	-	
<b>Epne</b>	punte di attività	24	63,16	1	2,63	13	34,21
	altro	16	55,17	4	13,79	9	31,03
	esigenze straordinarie	11	44,00	11	44,00	3	12,00
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	11	91,67	1	8,33	-	-
<b>Sanità</b>	sostituzione personale motivi diversi	54	27,84	77	39,69	63	32,47
	altro	29	22,48	8	6,20	92	71,32
	ND	30	41,67	26	36,11	16	22,22
	professionalità non previste	4	6,15	47	72,31	14	21,54
	attivazione nuovi progetti	9	14,06	8	12,50	47	73,44
	esigenze straordinarie	22	36,67	14	23,33	24	40,00
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	4	13,79	17	58,62	8	27,59
	punte di attività	8	34,78	5	21,74	10	43,48
	situazioni di urgenza non fronteggiabili	4	21,05	14	73,68	1	5,26
<b>Università</b>	esigenze straordinarie	18	51,43	9	25,71	8	22,86
	sostituzione personale motivi diversi	8	57,14	2	14,29	4	28,57
	situazioni di urgenza non fronteggiabili	2	66,67	1	33,33	-	-

evincere che il superamento dei vincoli posti dal Contratto Nazionale non abbia determinato una opposizione di principio da parte dei soggetti sindacali locali e delle RR.SS.UU., forse in considerazione di una loro favorevole valutazione sulla opportunità o esigenza che ha portato a non rispettarli.

#### *Professionalità utilizzate*

La richiesta alle Amministrazioni di comunicare quali fossero le tipologie professionali utilizzate, aveva il duplice obiettivo di verificare che fossero state rispettate le esclusioni previste dai CC.CC.NN. di Comparto e, contemporaneamente, di tentare di intrecciare le professionalità con le motivazioni per le quali era stato stipulato il contratto di fornitura di lavoro temporaneo, operando, così, una verifica sulla loro congruità. Si presupponeva, infatti, che ad alcune tipologie di motivazioni dovessero corrispondere prevalentemente alcune tipologie professionali anziché altre; ad esempio, sempre prendendo a riferimento la motivazione "censimento", sembrava che per tale esigenza si potesse prevedere il ricorso a "rilevatori statistici" e simili, mentre per la "attivazione di nuovi progetti" si ipotizzava che fossero necessarie professionalità più elevate, in grado di elaborare, indirizzare e formare. Più in generale, poi, sarebbe stato comunque interessante conoscere quali fossero le professionalità per la cui sostituzione le Amministrazioni non sono in grado di ricorrere a personale interno o, anche, per comprendere il grado di innovazione delle amministrazioni e la loro percezione delle esigenze di innovazioni organizzative legate a nuove funzioni, quali fossero le "professionalità non previste" da coprire in attesa di concorso. Un buon numero di amministrazioni, tuttavia, non ha fatto conoscere quale fosse il profilo professionale richiesto, limitandosi a specificare l'area/categoria accompagnandola, ma in molti casi neppure, con la relativa posizione economica e, in alcuni casi (per 132 lavoratori, pari a circa il 4% del totale degli interinali, di cui ben 124 della Sanità), senza indicare neppure quella. Ciò ha portato a dover sviluppare, come via obbligata oltre che opportuna, l'accorpamento dei dati solo per aree/categorie e, dal punto di vista delle analisi, ha costretto ad una valutazione dell'intreccio professionalità/motivazioni, meno puntuale rispetto a quanto si auspicava. Dall'accorpamento operato, escludendo i 132 casi dei quali non è stata specificata la collocazione professionale (*Vedi Tabella 10*) si evince che il 63,60% dei lavoratori richiesti appartiene all'area/categoria B, il 25% alla C, l'8% alla D, mentre il restante 3,40% risulta della Categoria A per la quale tutti i contratti dei Comparti escludono, invece, la possibilità di assunzione. Questa anomalia si verifica massimamente nel Comparto Sanità dove l'incidenza di tale categoria sul totale degli assunti raggiunge circa il 9% con 58 lavoratori. C'è da aggiungere che, contrariamente agli altri Comparti, la Sanità prevede l'esclusione anche dei lavoratori della categoria B con posizione economica B1 e dei lavoratori dell'area della vigilanza e ispettiva. Poiché, come detto, una verifica analitica non è stata possibile, si potrebbe ritenere che fra gli assunti ce ne siano anche di tali tipologie professionali, il che farebbe lievitare la percentuale complessiva e, in particolare, quella della Sanità. Poiché la quasi totalità di tali categorie professionali può essere assunta con chiamata presso gli uffici di collocamento, senza che si debba ricorrere al lavoro interinale che comporta un aggravio di costi, ancora più inesplicabile risulta dunque la deroga al divieto previsto dal CCNL. Sarebbe interessante individuare la motivazione di una deroga percentualmente

TABELLA 10 N. INTERINALI PER AREA E COMPARTO

COMPARTO	AREA PROFESSIONALE	N. INTERINALI	%
<b>Enti locali</b>	non definita	7	0,27
	D	177	6,76
	C	541	20,66
	B	1842	70,36
	A	51	1,95
<b>Enti pubblici non economici</b>	C	41	39,42
	B	61	58,65
	A	2	1,92
<b>Sanità</b>	non definita	124	18,93
	D	85	12,98
	C	195	29,77
	B	193	29,47
	A	58	8,85
<b>Università</b>	non definita	1	1,92
	D	3	5,77
	C	47	90,38
	B	1	1,92

così rilevante, cosa purtroppo resa impossibile dalla mancata indicazione delle mansioni per le quali sono stati utilizzati tali lavoratori.

Operando una più puntuale analisi sulla suddivisione fra le aree/categorie, il Comparto dove le assunzioni per la Categoria B pesano maggiormente è quello degli Enti locali, con 1.842 lavoratori pari al 70,36% dei complessivi 2.618, mentre nella Sanità la suddivisione percentuale fra le categorie è molto più equilibrata e, per la Categoria B, addirittura inferiore alla C (193 lavoratori contro 195, con una percentuale rispettivamente del 29,47% e del 29,77% ).

Anche in questo caso, nel determinare il ventaglio percentuale, ha inciso molto il "censimento" per le cui operazioni sono stati assunti 487 lavoratori della Categoria B, pari al 26% dei complessivi 1.842 della stessa Categoria per gli Enti locali. Sembrano anche pesare, sia pure in modo inferiore, i diversi addensamenti di personale all'interno delle singole Categorie di comparti, a cui dovrebbero corrispondere analoghe richieste quantitative di lavoratori interinali (anche sulla base dell'analisi delle motivazioni), così come incidono quelle tipologie di servizi per le quali si rendono necessarie professionalità di diverso peso qualitativo a copertura di esigenze straordinarie.

Andando ad analizzare la *Tabella 11*, infatti, notiamo che negli Enti locali, oltre al censimento con il 26,44%, il personale della Categoria B è stato richiesto per coprire "esigenze straordinarie", 235 lavoratori pari al 12,76%; "sostituzione personale per motivi diversi", 225 pari al 12,21%; "copertura posti vacanti in attesa di concorso" 138 pari al 7,49%, il che rappresenta complessivamente il 58,90% del personale di questa categoria utilizzato, mentre la percentuale di personale

utilizzato nella categoria C per le stesse motivazioni, è del 42,15%. Nella Sanità, invece, dove la “sostituzione di personale per motivi diversi” di tutte le Categorie pesa, con 194 lavoratori, per ben il 29,6% dei lavoratori interinali, gli assunti della Categoria B risultano 76, pari al 39,38%, contro i 112 della Categoria C, pari al 57,44%, mentre è da rimarcare il dato relativo alle “professionalità non previste” che, al di là della sua incidenza numerica, denota una esigenza di professionalità medio-alte, con 44 lavoratori della Categoria C a fronte dei solo 2 della B (senza tener conto degli ulteriori 19 lavoratori per i quali non è stata indicata la professionalità).

Anche attraverso il raffronto fra le professionalità richieste divise per area geografica (*Vedi Grafico 7*), è possibile verificare interessanti scostamenti fra i Comparti. Se si analizza, infatti, dove è stato utilizzato il personale meno qualificato (quello della Categoria B, avendo scelto di escludere la A che non dovrebbe essere contemplata) e il suo peso percentuale rispetto al totale dei lavoratori del Comparto utilizzati in ogni singola area geografica, risulta che tale personale è collocato prevalentemente al Sud e nelle Isole rispetto al Nord e al Centro. Ma, (*Vedi Tabella 12*) mentre per gli Enti locali la media viene superata, fino a raggiungere il 93,68% nelle Isole e l'89,65% al Sud, nella Sanità (dove non si dispongono dati per le Isole), si verifica il contrario: al Sud il peso dei lavoratori della Categoria B è del 13,93% a fronte del 61,69% di quelli della C, mentre al Nord la percentuale della categoria B sale al 30,57% e quella della C scende al 9,43%.

Una eventuale conferma di tale dato attraverso un campione più ampio e più rappresentativo, potrebbe indurre a ritenere che ci si trova di fronte, per gli Enti locali e per la Sanità, a situazioni organiche di personale di ruolo riempite, rispetto alle professionalità, in maniera completamente diversa: con più alta professionalità, per la Sanità, al Nord e più bassa al Sud e, quindi con esigenze, a loro volta, completamente diverse di copertura attraverso modalità lavorative non-standard.

E' sembrato, infine, interessante confrontare le professionalità utilizzate con la durata dei contratti, verificando, per il totale delle risposte pervenute, l'incidenza percentuale dei periodi di 3, 6, 12 mesi per ciascuna categoria professionale (*Vedi Grafico 8*). Eliminando anche in questo caso la categoria A, è evidente una progressiva riduzione del periodo di 3 mesi man mano che si sale nella gerarchia professionale ed un corrispondente parallelo aumento per il periodo di 12 mesi (*Vedi grafico 8*).

Tale dato complessivo, sia pure con scostamenti per singoli Comparti, porta a ritenere che le attività che richiedono per il loro svolgimento una durata contrattuale più lunga nel tempo, richiedono professionalità più alte. La lettura dei dati per Comparto presenta, infatti, alcune variabili e salti, da leggere probabilmente nell'intreccio con le motivazioni, anche se conferma il dato tendenziale (*Vedi Tabella 13*); alcuni vistosi scostamenti, di difficile interpretazione (a meno di volerli addebitare alla non completezza dell'ambito di ricerca e, quindi, alla casualità), si presentano negli Enti locali dove, per la Categoria D, il personale utilizzato per 3 mesi supera percentualmente quello con contratto di 12 mesi, e nella Sanità dove, ancora una volta al contrario, il personale complessivamente utilizzato per 12 mesi è pari a circa il 42% del totale (275 lavoratori su 655) e per la Categoria D corrisponde addirittura al 95,29% dei lavoratori di tale categoria.

Azzardando una spiegazione se ne potrebbe dedurre una maggiore casualità delle esigenze presenti negli Enti locali e, invece, una programmabilità a più ampio spettro all'interno della Sanità, dove le tipologie di attività risultano più delineate.

**TABELLA 11A COMPARTO ENTI LOCALI**

AREA PROFESSIONALE	TIPO MOTIVAZIONE	N. INTERINALI	%
non definita	altro	3	42,86
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	3	42,86
	esigenze straordinarie	1	14,29
D	casi previsti:CCNL 14/9/00 e L. 196/97	46	25,99
	censimento 2001	46	25,99
	esigenze straordinarie	33	18,64
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	20	11,30
	servizi comunali	12	6,78
	sostituzione personale motivi diversi	9	5,08
	situazioni di urgenza non fronteggiabili	6	3,39
	punte di attività	2	1,13
	elezioni	1	0,56
	attivazione nuovi progetti	1	0,56
	professionalità non previste	1	0,56
	C	casi previsti:CCNL 14/9/00 e L. 196/97	132
esigenze straordinarie		90	16,64
punte di attività		66	12,20
copertura posti vacanti (attesa concorso)		64	11,83
sostituzione personale motivi diversi		56	10,35
servizi comunali		49	9,06
attivazione nuovi progetti		19	3,51
censimento 2001		18	3,33
situazioni di urgenza non fronteggiabili		14	2,59
elezioni		14	2,59
professionalità non previste		8	1,48
altro		6	1,11
ND		5	0,92
B		censimento 2001	487
	esigenze straordinarie	235	12,76
	sostituzione personale motivi diversi	225	12,21
	casi previsti:CCNL 14/9/00 e L. 196/97	183	9,93
	punte di attività	143	7,76
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	138	7,49
	servizi comunali	108	5,86
	situazioni di urgenza non fronteggiabili	93	5,05
	professionalità non previste	89	4,83
	elezioni	69	3,75
	ND	55	2,99
	altro	16	0,87
attivazione nuovi progetti	1	0,05	
A	elezioni	17	33,33
	esigenze straordinarie	8	15,69
	altro	8	15,69
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	6	11,76
	ND	5	9,80
	punte di attività	5	9,80
	sostituzione personale motivi diversi	1	1,96
	censimento 2001	1	1,96

**TABELLA 11B COMPARTO ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI**

AREA PROFESSIONALE	TIPO MOTIVAZIONE	N. INTERINALI	%
C	altro	22	53,66
	punte di attività	19	46,34
B	esigenze straordinarie	25	40,98
	punte di attività	19	31,15
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	10	16,39
	altro	7	11,48
A	copertura posti vacanti (attesa concorso)	2	100,00

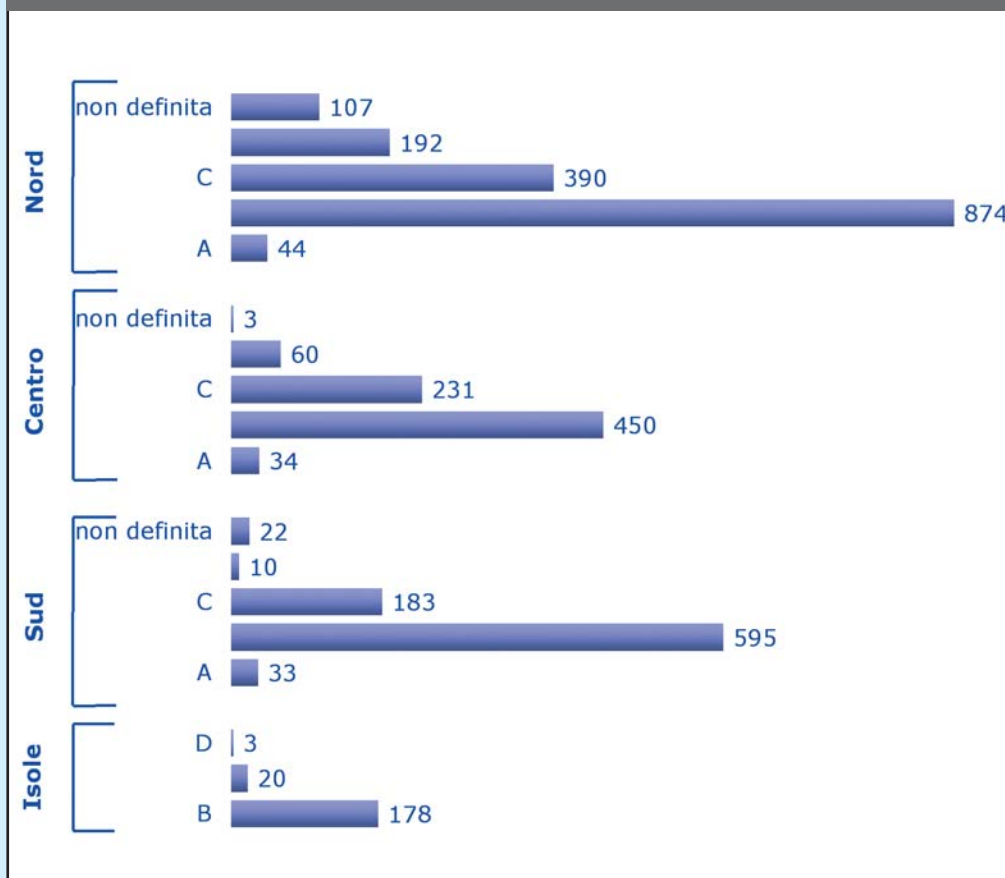
**TABELLA 11C COMPARTO SANITÀ**

AREA PROFESSIONALE	TIPO MOTIVAZIONE	N. INTERINALI	%
non definita	ND	69	55,65
	attivazione nuovi progetti	28	22,58
	professionalità non previste	19	15,32
	esigenze straordinarie	5	4,03
	altro	2	1,61
	situazioni di urgenza non fronteggiabili	1	0,81
D	altro	81	95,29
	situazioni di urgenza non fronteggiabili	2	2,35
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	1	1,18
	esigenze straordinarie	1	1,18
C	sostituzione personale motivi diversi	112	57,44
	professionalità non previste	44	22,56
	esigenze straordinarie	14	7,18
	punte di attività	10	5,13
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	6	3,08
	attivazione nuovi progetti	6	3,08
	situazioni di urgenza non fronteggiabili	2	1,03
	ND	1	0,51
B	sostituzione personale motivi diversi	76	39,38
	attivazione nuovi progetti	30	15,54
	esigenze straordinarie	24	12,44
	altro	24	12,44
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	15	7,77
	situazioni di urgenza non fronteggiabili	14	7,25
	punte di attività	6	3,11
	ND	2	1,04
	professionalità non previste	2	1,04
A	altro	22	37,93
	esigenze straordinarie	16	27,59
	copertura posti vacanti (attesa concorso)	7	12,07
	punte di attività	7	12,07
	sostituzione personale motivi diversi	6	10,34

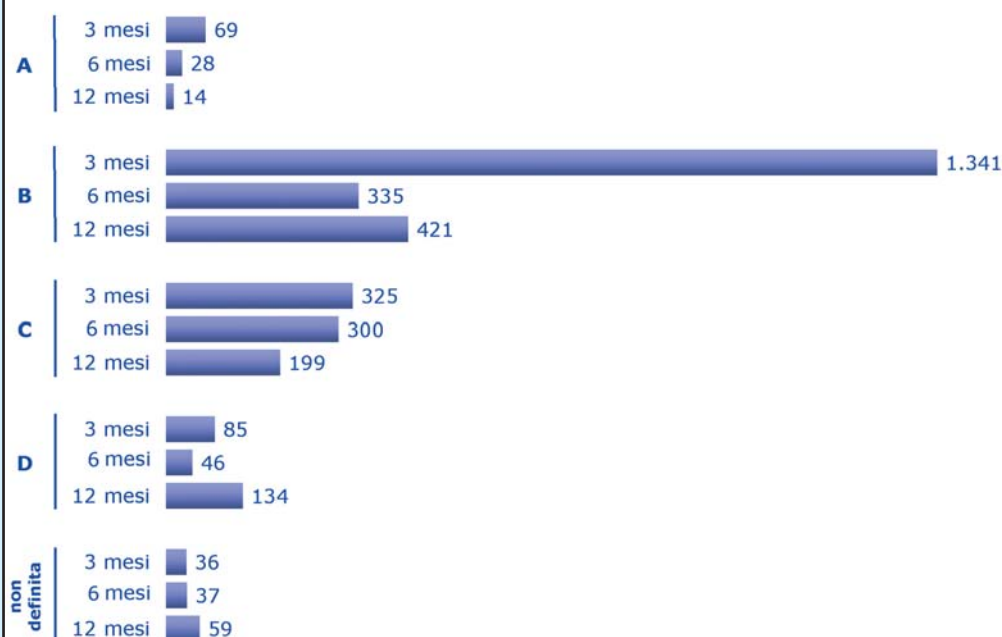
**TABELLA 11D COMPARTO UNIVERSITÀ**

AREA	PROFESSIONALE	TIPO MOTIVAZIONE	N. INTERINALI	%
	non definita	esigenze straordinarie	1	100,00
D		esigenze straordinarie	2	66,67
		sostituzione personale motivi diversi	1	33,33
C		esigenze straordinarie	32	68,09
		sostituzione personale motivi diversi	12	25,53
		situazioni di urgenza non fronteggiabili	3	6,38
B		sostituzione personale motivi diversi	1	100,00

**GRAFICO 7 N. INTERINALI PER ZONA ED AREA PROFESSIONALE**



**GRAFICO 8 NUMERO INTERINALI PER AREA PROFESSIONALE E PERIODO**



**TABELLA 12A COMPARTO ENTI LOCALI**

ZONA	AREA PROFESSIONALE	N. INTERINALI	%
Nord	non definita	2	0,17
	D	106	8,78
	C	314	26,01
	B	763	63,21
	A	22	1,82
Centro	non definita	2	0,34
	D	60	10,12
	C	168	28,33
	B	338	57,00
	A	25	4,22
Sud	non definita	3	0,48
	D	9	1,43
	C	49	7,80
	B	563	89,65
	A	4	0,64
Isole	D	2	1,05
	C	10	5,26
	B	178	93,68



**TABELLA 12B COMPARTO ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI**

ZONA	AREA PROFESSIONALE	N. INTERINALI	%
Nord	C	19	86,36
	B	3	13,64
Centro	C	22	28,21
	B	54	69,23
	A	2	2,56
Sud	B	4	100,00

**TABELLA 12C COMPARTO SANITÀ**

ZONA	AREA PROFESSIONALE	N. INTERINALI	%
Nord	non definita	104	29,71
	D	84	24,00
	C	33	9,43
	B	107	30,57
	A	22	6,29
Centro	non definita	1	0,96
	C	38	36,54
	B	58	55,77
	A	7	6,73
Sud	non definita	19	9,45
	D	1	0,50
	C	124	61,69
	B	28	13,93
	A	29	14,43

**TABELLA 12D COMPARTO UNIVERSITÀ**

ZONA	AREA PROFESSIONALE	N. INTERINALI	%
Nord	non definita	1	3,57
	D	2	7,14
	C	24	85,71
	B	1	3,57
Centro	C	3	100,00
Sud	C	10	100,00
Isole	D	1	9,09
	C	10	90,91

**TABELLA 13 N. INTERINALI PER AREA, PERIODO E COMPARTO**

	AREA PROFESSIONALE	PERIODO					
		3 MESI		6 MESI		12 MESI	
		n.	%	n.	%	n.	%
<b>Enti locali</b>	non definita	3	42,86	2	28,57	2	28,57
	D	82	46,33	42	23,73	53	29,94
	C	233	43,07	158	29,21	150	27,73
	B	1250	67,86	283	15,36	309	16,78
	A	34	66,67	16	31,37	1	1,96
<b>Epne</b>	C	19	46,34	4	9,76	18	43,90
	B	42	68,85	12	19,67	7	11,48
	A	1	50,00	1	50,00	-	-
<b>Sanità</b>	non definita	33	26,61	35	28,23	56	45,16
	D	1	1,18	3	3,53	81	95,29
	C	48	24,62	127	65,13	20	10,26
	B	48	24,87	40	20,73	105	54,40
	A	34	58,62	11	18,97	13	22,41
<b>Università</b>	non definita	-	-	-	-	1	100,00
	D	2	66,67	1	33,33	-	-
	C	25	53,19	11	23,40	11	23,40
	B	1	100,00	-	-	-	-

**Dati sugli oneri**

Da ultimo era stato richiesto alle Amministrazioni il dato sul costo dei contratti stipulati per acquisire un dato generale di spesa articolato per Comparti, da intrecciare con gli altri dati richiesti<sup>8</sup> Prima dell'analisi di questo dato bisogna evidenziare che non tutte le amministrazioni che hanno risposto hanno inviato il dato relativo ai costi, e pertanto i dati e le percentuali riportate non rispecchiano la totalità delle amministrazioni che hanno inviato le loro risposte all'ARAN. Per quanto riguarda poi parecchie delle risposte pervenute, non si è potuto che prendere atto dei dati inviati, che tuttavia suscitano numerose perplessità, soprattutto in relazione al costo dei contratti, sia con riferimento alle professionalità utilizzate che alla durata dei contratti stessi. Si è, quindi, propensi a credere che i dati non siano stati comunicati in maniera esatta, altrimenti anche i costi per le operazioni di intermediazione delle agenzie diverrebbero incomprensibili.

Precisato ciò risulta comunque (*Vedi Tabella 14*) che la percentuale degli oneri, articolata per Comparti, ricalca sostanzialmente quella del numero dei lavoratori, con alcuni scostamenti che confermano l'utilizzo di professionalità più basse nel comparto Enti locali, mentre quella suddivisa per zone territoriali (*Vedi Tabella 15*) se ne discosta fortemente per il Centro, il Sud e le Isole. Sicuramente, relativamente al sud e alle isole, tale differenziazione trova una sua parziale spiegazione nelle professionalità più basse che, come si è visto, sono state utilizzate, il che comporta un loro minor costo, ma questa non sembra possa essere ragione sufficiente per il Centro dove lo scostamento risulta troppo

**TABELLA 14 COSTO INTERINALI PER COMPARTO**

COMPARTO	COSTO	%	N. INTERINALI	%
Enti locali	33.526.345.633	72,28	2.618	76,35
Sanità	10.012.403.077	21,59	655	19,10
Enti Pubblici non economici	1.940.031.412	4,18	104	3,03
Università	904.152.362	1,95	52	1,52
<i>totali</i>	46.382.932.484		3.429	

**TABELLA 15 COSTO INTERINALI PER ZONA GEOGRAFICA**

ZONA	COSTO	%	N. INTERINALI	%
Nord	22.242.889.298	47,95	1.607	46,86
Centro	15.411.960.875	33,23	778	22,69
Sud	7.658.260.319	16,51	843	24,58
Isole	1.069.821.992	2,31	201	5,86

sostanzioso rispetto ad una motivazione legata solo alle differenze per professionalità. Probabilmente la spiegazione più attendibile è quella, detta in premessa, legata alla parzialità dei dati.

Se si passa ad analizzare il costo di un singolo lavoratore, utilizzando la media "anno-uomo", per ciascun Comparto (*Vedi Tabella 16*) assistiamo ugualmente ad anomalie non chiaramente giustificabili. Infatti, prendendo a riferimento i dati fino ad ora disponibili del conto-annuale 1999 della Ragioneria Generale dello Stato – IGOP, risulta la seguente retribuzione media per i vari Comparti: Enti locali: £ 37.353.000; Enti pubblici non economici: £ 52.264.000; Sanità: £ 40.954.000; Università: £ 37.923.000.

Aggiungendo ad essa solamente la percentuale del 3,62% dei benefici contrattuali previsti dalla Legge Finanziaria per il biennio 2000/2001 per il Comparto Ministeri, ed estendendola, per comodità di calcolo, a tutti i Comparti considerati, ed aggiungendo alle somme risultanti un peso per l'intermediazione pari al 25%, si ha come risultato le seguenti cifre:

Enti locali: £ 40.838.000; Enti pubblici non economici: £ 67.693.000; Sanità: £ 53.036.000; Università: £ 49.118.000.<sup>9</sup>

Tali conteggi non comprendono i costi per "oneri a carico delle amministrazioni" che, comunque, per le agenzie di lavoro interinale sono sensibilmente inferiori rispetto a quelli dovuti dalle pubbliche amministrazioni.

Passando all'esame della Tabella 16, risultano abnormi scostamenti fra i comparti. Ciò, come già detto, induce a ritenere che vi siano delle grandi imperfezioni nelle risposte delle amministrazioni; fra l'altro non si capisce come possa essere

**TABELLA 16 COSTO ANNO/UOMO PER COMPARTO**

COMPARTO	COSTO ANNO/UOMO MEDIO
Enti locali	48.680.322
Enti pubblici non economici	75.501.423
Sanità	45.432.911
Università	55.219.027

inferiore il costo medio anno-uomo della Sanità a fronte di quello degli Enti locali considerando che, dalla precedente *Tabella 14*, risulta una percentuale di costo, rapportata al numero dei lavoratori, superiore e che, nella Sanità, le professionalità più basse risultavano percentualmente inferiori a quelle degli Enti locali.

Si potrebbe ipotizzare, in via generale, vista la sostanziale equipollenza dei contratti di Comparto relativamente alla parte fissa del salario, che parte delle differenziazioni derivi dalla corresponsione o meno del salario accessorio. Possibilità prevista dai CC.NN.LL. che tuttavia non sono tra di loro omogenei per quanto riguarda le modalità, l'obbligatorietà e la titolarità della corresponsione e del quantum, e che affidano spesso, vedi il caso degli Enti locali e degli Enti pubblici non economici la decisione alla contrattazione integrativa decentrata i cui effetti non sono evidentemente analizzabili nel corso di questo monitoraggio.

Ma anche in questo caso, non disponendo di dati nel merito, si resta nel campo della pura ipotesi.

**Dati sulle Agenzie**

Relativamente a tale dato risulta che sono stati stipulati contratti con 42 Agenzie, ma con una incidenza estremamente differenziata. Infatti, le 2 Agenzie maggiormente utilizzate hanno stipulato contratti per ben 1782 lavoratori a fronte dei complessivi 3.159<sup>10</sup>, pari al 56,41% del totale, mentre ben 20 di loro hanno stipulato accordi per meno di 10 lavoratori, per un totale di 83 coprendo, così, una percentuale del solo 2,6%.

.....  
**APPROFONDIMENTO SUGLI ENTI LOCALI**

Come già evidenziato, 422 enti su 466, pari al 90,55%, sono Enti locali. Si è ritenuto pertanto possibile un ulteriore approfondimento dei dati solamente in riferimento alle risposte pervenute da questi enti che rappresentano, con i loro 53.941 dipendenti circa il 10% dei dipendenti degli Enti locali, tenendo conto che non per tutti i 422 enti si dispone del dato numerico dei dipendenti di ruolo, e che pertanto il loro numero è sicuramente superiore a quello indicato nella *tabella 17*.

Ne deriva che anche la percentuale del 4,85% dei lavoratori interinali, indicata nella tabella, è da considerarsi leggermente sovradimensionata, fatta eccezione per le regioni e le province di cui si dispone per intero del dato dei dipendenti<sup>11</sup>.

L'approfondimento è stato fatto esclusivamente sulla base delle dimensioni degli enti, senza tenere conto della loro tipologia né della suddivisione

per aree geografiche, dati tutti ricavabili dai precedenti ragionamenti. La scelta è stata dettata dal fatto che si è ritenuto opportuno verificare se e quanto la dimensione potesse incidere sia sul periodo di utilizzo sia sulle motivazioni e le professionalità utilizzate, e se dalla stessa risultassero dati non in linea con le medie generali rilevate precedentemente su questi punti. Non risultando alcuna codifica generalmente accettata di suddivisione degli enti sulla base del numero dei lavoratori in ruolo, si è scelto di utilizzare, anche per una questione di omogeneità con altre ricerche precedentemente effettuate dall'ARAN, la suddivisione utilizzata nella ricerca sulla contrattazione integrativa (vedi pubblicazione ARAN citata).

### Rapporto periodo di utilizzo e dimensione dell'ente

Complessivamente, come già detto, il maggior numero di lavoratori è utilizzato per 3 mesi (Vedi tabella 18). Questa tendenza si dimostra valida in maniera quasi omogenea per gli enti che hanno fino a 1000 dipendenti, mentre non risulta più vera, e in maniera molto consistente, per gli enti di dimensione maggiore, dove il personale utilizzato per tre mesi è inferiore rispetto agli altri e, in conseguenza, aumenta quello utilizzato per periodi maggiori. Una plausibile motivazione del dato può essere individuata nella possibilità che ha l'ente locale di maggiori dimensioni, di poter far fronte, con personale interno, a emergenze contingenti e di non lunga durata.

**TABELLA 17 RAPPORTO DIPENDENTI/INTERINALI PER ENTI**

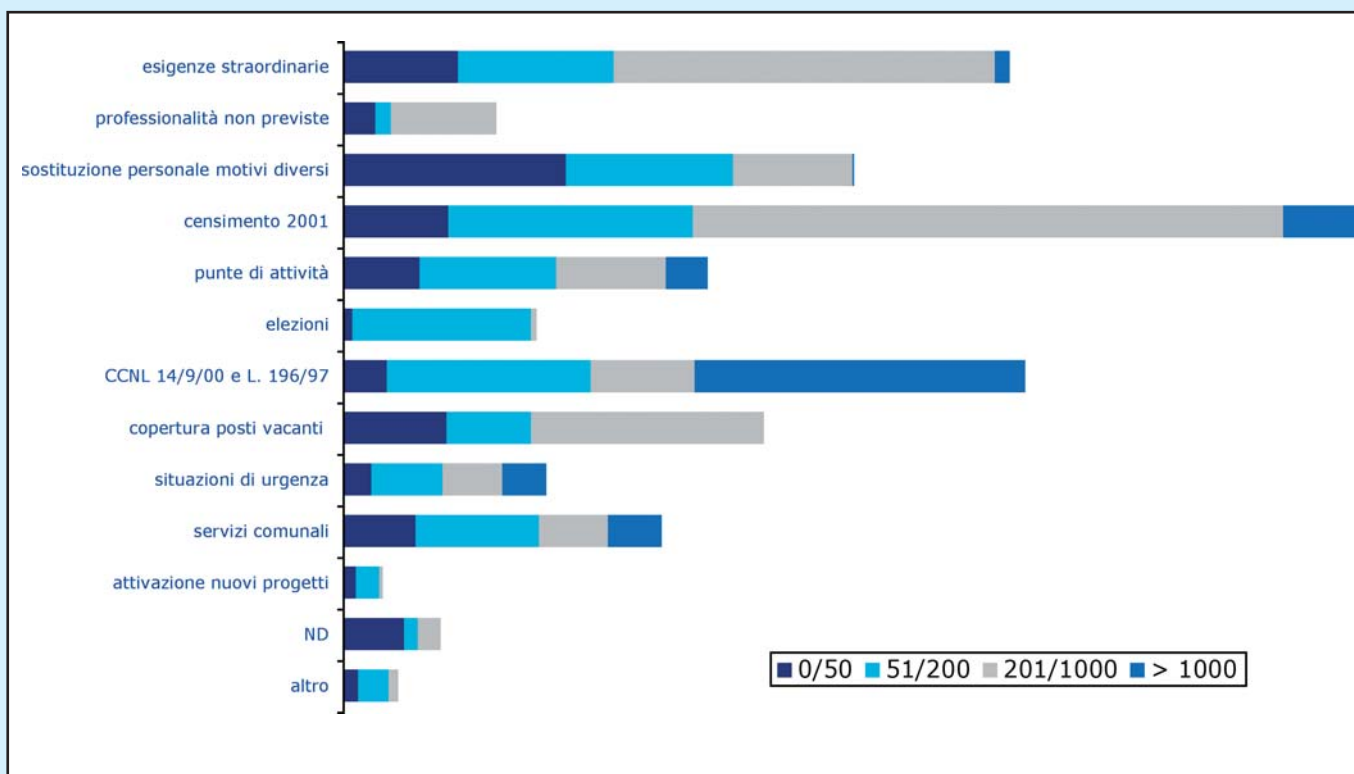
TIPOLOGIA ENTE	N. ENTI	N.DIPENDENTI	N. INTERINALI	%
Regioni	3	11.153	247	2,21
Province	15	5.898	288	4,88
Comuni	342	33.239	1.779	5,35
Camere di commercio	30	2.287	184	8,05
Comunità montane	4	49	5	10,20
altro	28	1.315	115	8,75
<i>totali</i>	422	53.941	2.618	4,85

**TABELLA 18 RAPPORTO PERIODO/DIMENSIONE ENTE**

PERIODO DI IMPIEGO	DIMENSIONE ENTE IN BASE AI DIPENDENTI								TOTALE	%
	0/50	%	51/200	%	201/1000	%	>1000	%		
3 mesi	300	63,83	490	65,07	644	68,29	95	32,09	1.529	62,10
6 mesi	108	22,98	150	19,92	130	13,79	92	31,08	480	19,50
12 mesi	62	13,19	113	15,01	169	17,92	109	36,82	453	18,40
<i>totali</i>	470		753		943		296		2.462	

TABELLA 19 RAPPORTO MOTIVAZIONE/DIMENSIONE ENTE

TIPO MOTIVAZIONE	DIMENSIONE ENTE IN BASE AI DIPENDENTI				TOTALE
	0/50	51/200	201/1000	> 1000	
esigenze straordinarie	60	81	198	8	347
professionalità non previste	17	8	55	-	80
sostituzione personale motivi diversi	116	87	62	1	266
censimento 2001	55	127	307	42	531
punte di attività	40	71	57	22	190
elezioni	5	93	3	-	101
casi previsti:CCNL 14/9/00 e L. 196/97	23	106	54	172	355
copertura posti vacanti (attesa concorso)	54	44	121	-	219
situazioni di urgenza non fronteggiabili	15	37	31	23	106
servizi comunali	38	64	36	28	166
attivazione nuovi progetti	7	12	2	-	21
ND	32	7	12	-	51
altro	8	16	5	-	29
<i>totale</i>	470	753	943	296	2.462



## Rapporto motivazione dimensioni

Le motivazioni prevalenti "censimento" e "esigenze straordinarie", sono quelle già precedentemente evidenziate, precisando, ancora una volta, come sia impossibile spalmare tra le varie voci quelle genericamente elencate sotto "casi previsti dal CCNL 19/9/2000 e dalla L. n. 196/97" (*Vedi tabella 19*).

L'elenco delle motivazioni conferma l'ipotesi precedentemente formulata circa la possibilità per gli enti di maggiori dimensioni, di sopperire con personale interno alle casualità.

Questo è verificabile osservando la motivazione "sostituzione personale per motivi diversi", e in parte, con la sola esclusione degli enti tra 201/1000 dipendenti, per la "copertura dei posti vacanti".

Per questi casi risulta infatti evidente un decremento dell'utilizzo del lavoratore interinale man mano che cresce il numero dei lavoratori in ruolo.

Infine, si rileva che per la voce censimento, la percentuale di lavoratori interinali utilizzata, rispetto al totale delle fasce, è sostanzialmente omogenea con una oscillazione tra il 12% e il 16%, ad eccezione della fascia degli enti fra 201/1000, dove raggiunge il 32,55%.

## Rapporto dimensione professionalità

Nel quadro del già evidenziato maggiore utilizzo, nel comparto Enti locali, di personale interinale di professionalità non elevate, il dato che risulta con maggiore evidenza, in rapporto alle dimensioni degli enti, è la sostanziale omogeneità che si riscontra negli enti fino a 1000 dipendenti, con una marcata inversione di tendenza invece per quanto riguarda gli enti di dimensione superiore. Analizzando i dati (*Vedi Tabella 20*) infatti risulta innanzi tutto che la percentuale del personale di più bassa professionalità, utilizzato dagli enti fino a 1000 dipendenti, oscilla tra circa il 75% e il 78,47%, mentre per quelli superiori a 1000 dipendenti è del 31,08%. Da sottolineare poi che gli enti fino a 200 dipendenti hanno fatto ricorso, e per una percentuale non insignificante, anche a lavoratori di categoria A, che come già detto non potrebbero essere utilizzati come lavoratori interinali. Inoltre, mentre per l'area C si legge un andamento ondulatorio nelle percentuali di utilizzo, per l'area D, c'è un progressivo aumento percentuale che corrisponde all'aumento dimensionale.

Le differenze di utilizzo delle varie professionalità sono evidentemente legate alle motivazioni per cui si fa ricorso al lavoratore interinale. Mentre per le professionalità più basse gli enti di maggiore dimensione hanno, come detto, più facilità a sopperire con personale interno rispetto agli enti più piccoli, questo non vale per quanto riguarda le professionalità più alte. Infatti il ricorso al personale interno per sopperire alla mancanza di alte professionalità è più difficoltoso per la minore fungibilità di tali figure, soprattutto per quanto riguarda gli obiettivi da raggiungere che possono richiedere professionalità specifiche, non sempre rintracciabili all'interno.

Significativo in tal senso è quanto si ricava dall'analisi delle *tabelle 21, 22 e 23* relative alle regioni Lombardia, Emilia Romagna e Lazio, che hanno fatto ricorso a 247 interinali, pari all'83% dell'intera fascia di quelli utilizzati dagli enti con oltre mille dipendenti, nelle quali regioni l'utilizzo del personale della categoria D è pari a circa il 39% e, quindi, superiore alla media del 32,44% indicata nella *tabella 20*, anche come conseguenza delle specifiche motivazioni per cui sono stati stipulati i contratti: ad esempio 5° censimento dell'agricoltura e interventi urgenti di protezione civile per la regione Emilia Romagna, sostituzione di dipendenti di qualifiche alte per la regione Lombardia.

**TABELLA 20 RAPPORTO AREA PROFESSIONALE/DIMENSIONE ENTE**

AREA PROFESS.	DIMENSIONE IN BASE AI DIPENDENTI									
	0/50	%	51/200	%	201/1000	%	>1000	%	TOTALE	%
A	20	4,26	31	4,12	-		-		51	2,07
B	333	70,85	552	73,31	740	78,47	92	31,08	1.717	69,74
C	106	22,55	145	19,26	154	16,33	108	36,49	513	20,84
D	7	1,49	23	3,05	49	5,20	96	32,43	175	7,11
non definita	4	0,85	2	0,27	-		-		6	0,24
<i>totali</i>	470		753		943		296		2.462	

**TABELLA 21 N. INTERINALI PER QUALIFICA**

REGIONE LOMBARDIA			
motivazione		esigenze straordinarie; sostituzione dipendenti	
dal	al	n. interin.	qualifiche richieste
03/09/01	31/12/01	2	cat. D1
03/09/01	19/10/01	1	cat. D1
10/09/01	31/12/01	1	cat. B1
10/09/01	31/12/01	1	cat. D1
01/10/01	31/12/01	1	cat. D3
05/11/01	29/12/01	1	cat. D1
26/11/01	31/12/01	1	cat. B1

**TABELLA 22 N. INTERINALI PER QUALIFICA**

REGIONE EMILIA ROMAGNA			
motivazione		5° censimento dell'agricoltura	
dal	al	numero	qualifiche richieste
01/01/01	17/02/01	36	cat. D1
01/01/01	17/03/01	6	cat. D1
motivazione		interventi urgenti di protezione civile	
dal	al	numero	qualifiche richieste
21/09/01	31/12/01	6	ingegnere - D3
21/09/01	31/12/01	22	geometra -C1



**TABELLA 23 N. INTERINALI PER QUALIFICA**

**REGIONE LAZIO**

**motivazione** ex art.1, secondo capoverso, della L. 197/96  
 esigenze per il Dipartimento Risorse e Sistemi

<b>dal</b>	<b>al</b>	<b>numero</b>	<b>qualifiche richieste</b>
01/01/01	31/12/01	9	cat. C1
01/01/01	31/12/01	2	cat. B1
01/01/01	31/12/01	3	cat. D1
08/01/01	26/12/01	1	cat. D3
22/01/01	31/12/01	8	cat. D1
22/01/01	31/12/01	6	cat. C1
29/01/01	31/12/01	4	cat. D1
29/01/01	31/12/01	4	cat. C1
29/01/01	31/12/01	4	cat. B1
01/02/01	31/12/01	1	cat. B1
19/02/01	31/12/01	2	cat. D1
19/02/01	31/12/01	3	cat. C1
19/02/01	31/12/01	1	cat. B1
01/03/01	31/12/01	2	cat. C1
01/03/01	31/12/01	2	cat. B3
05/03/01	31/12/01	1	cat. D1
05/03/01	31/12/01	3	cat. C1
05/03/01	31/12/01	3	cat. B1
23/04/01	31/12/01	4	cat. D3
10/05/01	31/12/01	1	cat. D3
10/05/01	31/12/01	4	cat. C1
04/06/01	31/12/01	7	cat. B1
04/06/01	31/12/01	4	cat. C1
13/06/01	31/12/01	1	cat. B3
13/06/01	31/12/01	2	cat. B1
13/06/01	31/12/01	9	cat. C1
13/06/01	31/12/01	8	cat. D1
19/06/01	31/12/01	2	cat. D1
19/06/01	31/12/01	6	cat. C1
14/09/01	31/12/01	5	cat. D1
14/09/01	31/12/01	4	cat. C1
14/09/01	31/12/01	2	cat. B3
14/09/01	31/12/01	18	cat. B1
05/10/01	31/12/01	5	cat. B1
05/10/01	31/12/01	2	cat. C1
16/10/01	31/12/01	2	cat. B1
16/10/01	31/12/01	1	cat. B3
16/10/01	31/12/01	3	cat. D1
16/10/01	31/12/01	11	cat. C1
18/10/01	31/12/01	1	cat. C2
29/10/01	31/12/01	2	cat. C1
29/10/01	31/12/01	1	cat. B3
29/10/01	31/12/01	1	cat. B1
05/11/01	31/12/01	1	cat. C1
05/11/01	31/12/01	1	cat. B3
14/11/01	31/12/01	1	cat. B1
14/11/01	31/12/01	1	cat. B3

## CONCLUSIONI

L'anno 2001, anno su cui è stata operata la ricerca, si potrebbe definire come un anno di studio e di "assaggio di questo nuovo strumento" da parte delle pubbliche amministrazioni, per capire, da un punto di vista pratico, quale è l'iter da seguire (bando di concorso, scelta dell'agenzia, ecc.), quali possono essere i casi nei quali l'utilizzo del lavoro interinale è conveniente rispetto ad altre forme di flessibilità, come e quanto incidano i costi, per quanto tempo e per quali professionalità è più opportuno utilizzarlo. La grande macchina della pubblica amministrazione ha tempi fisiologici più lunghi, rispetto ad altri, per adattarsi alle novità e recepirle, ma ci sembra di poter dire che il discorso sulle flessibilità ha avuto un riscontro più accelerato rispetto ai tradizionali tempi burocratici.

Dall'analisi compiuta sui dati inviati risulta che le disposizioni della Legge n. 196/97 e dei Contratti Collettivi Nazionali sulla materia sono state sostanzialmente rispettate, seppure con qualche deroga per quanto riguarda l'utilizzo di tipologie professionali che erano state escluse dai CC.NN.LL. (lavoratori di categoria A e B1), nonché per i tempi di durata che i contratti, per le motivazioni "copertura di posti vacanti" e "esigenze straordinarie", avevano limitato a 60 o 180 giorni, e che in alcuni casi sono stati superati.

Anche il limite del tetto massimo del 7% di lavoratori interinali rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato in servizio presso l'ente utilizzante, è stato rispettato nella quasi totalità dei casi.

Invece, come è già stato evidenziato, risulta impossibile una valutazione sulla quantificazione dei costi e sul peso dell'intermediazione, attesa la estrema variabilità delle risposte pervenute.

Infatti, a fronte di una domanda precisa rivolta alle amministrazioni: "indicare l'onere complessivo del contratto o dei singoli contratti", le risposte inviate sono state le più varie (chi ha indicato il monte orario lavorato senza indicare la retribuzione, chi viceversa ha indicato i costi senza mettere il monte orario, chi ha indicato costi netti e chi lordi, chi ha distinto tra ore straordinarie e ore ordinarie senza indicare la differenza di retribuzione ecc.), e sicuramente, in più di un caso errate, altrimenti non si spiegherebbero alcune evidenti incongruenze riscontrate.

Questa constatazione suggerirebbe l'opportunità di diffondere presso le amministrazioni modelli di contratti da utilizzare, per evitare errori e per una omogeneità nella stesura degli stessi.

Passando ad una riflessione più in generale sul presente monitoraggio, bisogna segnalare il limite derivato soprattutto dalla difficoltà di raggiungere tutte le amministrazioni, e la difficoltà di sistematizzare risposte che spesso indicano interpretazioni varie e differenti di domande che invece, nella loro semplicità, non richiedevano alcun tipo di interpretazione.

Si ritiene che, poiché il discorso relativo alla flessibilità nella pubblica amministrazione è un discorso di indubbia importanza, esso deve essere sviluppato anche attraverso specifiche iniziative di monitoraggio che possano permettere sia analisi comparate sia lo studio delle interazioni che esistono fra le varie forme di flessibilità, soprattutto per aiutare le amministrazioni stesse a meglio conoscere questi strumenti e a meglio poterli utilizzare nell'ambito delle loro finalità. A tal fine si ritiene che eventuali successivi monitoraggi su queste materie richiedano indubbiamente dei miglioramenti rispetto al metodo qui utilizzato.

## NOTE

<sup>1</sup> Un approfondimento sulla estensibilità o meno delle risposte pervenute potrà essere successivamente effettuato intrecciando i dati con quelli che potranno essere ricavati dal "campione ARAN"

<sup>2</sup> - Vista la limitatezza delle risposte pervenute da Università e Enti pubblici non economici, risulterebbe aleatoria qualsiasi analisi sui loro dati; perciò, nel seguito della ricerca, ci si è quasi totalmente astenuti da valutazioni di merito su tali Comparti.

<sup>3</sup> - Il che potrebbe significare che all'interno di questi Comparti si continuano a privilegiare e utilizzare altre tipologie di lavoro non-standard e, in particolare, il "tempo determinato" e le "collaborazioni coordinate e continuative". A questo proposito si rimanda all'indagine Bordogna sul quadriennio contrattuale 1998 - 2001, a seguito della quale indagine è stato pubblicato dall'ARAN il libro: "Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle P. A." - Milano, ed. Franco Angeli - 2002, che, nelle pagine da 62 a 71, tratta delle forme di lavoro flessibili.

<sup>4</sup> C'è da specificare che non è stato possibile, a causa della frammentarietà del dato, fare una verifica delle percentuali su base mensile, come invece è previsto sia dall'accordo-quadro che dai contratti di Comparto. La scelta di riportare la media "anno-uomo" risponde, peraltro, anche ad una logica di sistematizzazione che non sarebbe possibile qualora si frantumassero eccessivamente i dati. Si è comunque provveduto ad analizzare e a citare esplicitamente alcune situazioni esemplificative di casi che si discostano dalla media.

<sup>5</sup> Anche se i Contratti Collettivi Nazionali prevedono per alcune tipologie di motivazioni una durata massima di 60 giorni, estensibili a 180 solo nel caso della esigenza di copertura temporanea di posti vacanti per profili professionali non facilmente reperibili e/o necessari a garantire standard di prestazione.

<sup>6</sup> Si è, tuttavia, preferito non visualizzare direttamente tale accorpamento e mantenere separate le voci e le relative percentuali.

<sup>7</sup> C'è da osservare che negli Enti locali per 361 lavoratori pari al 13,79%, la motivazione riferita riguarda genericamente i casi previsti dall'art. 2 del CCNL del 14/9/2000 e quelli della L. n. 196/97. Data l'ampiezza dei casi includibili nella motivazione indicata, tale personale non è attribuibile all'interno delle motivazioni più specifiche utilizzate.

<sup>8</sup> Anche se estraneo al monitoraggio, c'è da notare che, come risulta dalla ricerca redatta dal dr. Ubaldo Poti nell'ambito del progetto finalizzato: "Flessibilità e lavoro pubblico" alcune amministrazioni contabilizzano la spesa nell'ambito delle forniture di beni e servizi, altre costituiscono un apposito capitolo, altre ancora scorporano la spesa relativa al costo della retribuzione per i lavoratori temporanei dal costo dell'impresa fornitrice imputando il primo al capitolo delle retribuzioni del personale e il secondo a spese per beni e servizi.

<sup>9</sup> La percentuale del 25% è presumibilmente superiore a quella media genericamente applicata, anche in considerazione di quanto riportato dall'articolo dell'11.9.02 de "Il Sole 24 Ore" nel quale si evidenzia che nel 2001, rispetto all'anno 2000, le agenzie di lavoro interinale hanno avuto, a fronte di una sostanziosa crescita di fatturato, una secca perdita di utili, causata dal ribasso dei prezzi praticato dalle società per motivi di concorrenza.

<sup>10</sup> La differenza fra i 3.430 lavoratori utilizzati e i 3.159 citati in questo caso è dovuto alla mancata indicazione, in alcune risposte, del nome dell'Agenzia con cui è stato stipulato il contratto e, conseguenzialmente, all'impossibilità di definirne la provenienza.

<sup>11</sup> In relazione al personale indicato nella tabella 17, la mancanza di dati è relativa solamente a n. 19 comuni su 342, 6 camere di commercio su 30, una comunità montana su 4 e ben 11 dei 28 enti vari classificati sotto la voce "altro", per un totale di 37 enti. Conseguentemente, nelle tabelle successive n. 18, 19 e 20, il numero totale dei lavoratori considerati (2462) non comprende i 156 utilizzati dai 37 enti sopra indicati, non avendo gli elementi per poterli inserire all'interno delle suddivisioni dimensionali.

# ALLEGATO A

## DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI OCCUPAZIONE E MERCATO DEL LAVORO

*Si riportano gli articoli della legge di delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro, approvata il 5 febbraio 2003 e al momento non ancora pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, relativi alla materia trattata nella ricerca.*

*Si ritiene opportuno sottolineare che quanto previsto negli articoli da 1 a 5 della nuova normativa, non si applica al personale delle pubbliche amministrazioni in base all'esclusione stabilita dall'articolo 6 il quale prevede che tali disposizioni non si applicano "ove non siano espressamente richiamate".*

---

### DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI OCCUPAZIONE E MERCATO DEL LAVORO

#### ART. 2

*(Delega al Governo in materia di riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio)*

1:Il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro per le pari opportunità, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro per gli affari regionali, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a stabilire, nel rispetto delle competenze affidate alle regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, e degli obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupazione, la revisione e la razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) conformità agli orientamenti comunitari in materia di aiuti di stato alla occupazione;
- b) attuazione degli obiettivi e rispetto dei criteri di cui all'art.16, comma 5, della legge 24 giugno 1997, n.196, al fine di riordinare gli speciali rapporti di lavoro con contenuti formativi, così da valorizzare l'attività formativa svolta in azienda, confermando l'apprendistato come strumento formativo anche nella prospettiva di una formazione superiore in alternanza tale da garantire il raccordo tra i sistemi della istruzione e della formazione, nonché

- il passaggio da un sistema all'altro e, riconoscendo nel contempo agli enti bilaterali e alle strutture pubbliche designate competenze autorizzatorie in materia specializzando il contratto di formazione e lavoro al fine di realizzare l'inserimento mirato del lavoratore in azienda;
- c) individuazione di misure idonee a favorire forma di apprendistato e di tirocinio di impresa al fine del subentro nella attività di impresa;
  - d) revisione delle misure di inserimento al lavoro, non costituenti rapporto di lavoro, mirate alla conoscenza diretta del mondo del lavoro con valorizzazione dello strumento convenzionale fra le pubbliche amministrazioni di cui all'art1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, il sistema formativo e le imprese, secondo modalità coerenti con quanto previsto dagli articoli 17 e 18 della legge 24 giugno 1997, n.196, prevedendo una durata variabile fra uno e dodici mesi ovvero fino a ventiquattro mesi per i soggetti disabili, in relazione al livello di istruzione, alle caratteristiche dell'attività lavorativa e al territorio di appartenenza nonché, con riferimento ai soggetti disabili, anche in base alla natura della menomazione e all'incidenza della stessa sull'allungamento dei tempi di apprendimento in relazione alle specifiche mansioni in cui vengono inseriti, e prevedendo altresì la eventuale corresponsione di un sussidio in un quadro di razionalizzazione delle misure di inserimento non costituenti rapporti di lavoro;
  - e) orientamento degli strumenti definiti ai sensi dei principi e dei criteri direttivi di cui alle lettere b),c) e d), nel senso di valorizzare l'inserimento o il reinserimento al lavoro delle donne, particolarmente di quelle uscite dal mercato del lavoro per l'adempimento di compiti familiari e che desiderino rientrarvi, al fine di superare il differenziale occupazionale tra uomini e donne;
  - f) semplificazione e snellimento delle procedure di riconoscimento e di attribuzione degli incentivi connessi ai contratti a contenuto formativo, tenendo conto del tasso di occupazione femminile e prevedendo anche criteri di automaticità;
  - g) rafforzamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei risultati conseguiti, anche in relazione all'impatto sui livelli di occupazione femminile e sul tasso di occupazione in generale, per effetto della ridefinizione degli interventi di cui al presente articolo da parte delle amministrazioni competenti e tenuto conto dei criteri che saranno determinati dai provvedimenti attuativi, in materia di mercato del lavoro, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;
  - h) sperimentazione di orientamenti, linee guida e codici di comportamento, al fine di determinare i contenuti dell'attività formativa, concordati da associazioni di datori e prestatori di lavoro di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e territoriale, anche all'interno di enti bilaterali, ovvero, in difetto di accordo, determinati con atti delle regioni, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali;
  - i) rinvio ai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, al livello nazionale, territoriale e aziendale, per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di attuazione dell'attività formativa in azienda.

**ART. 3**

*(Delega al Governo in materia di riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro per le pari opportunità, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, con esclusione dei rapporti di lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche, recanti norme per promuovere il ricorso a prestazioni di lavoro a tempo parziale, quale tipologia contrattuale idonea a favorire l'incremento del tasso di occupazione e, in particolare, del tasso di partecipazione delle donne, dei giovani e dei lavoratori con età superiore ai 55 anni, al mercato del lavoro, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:
- a) agevolazione del ricorso a prestazioni di lavoro supplementare nelle ipotesi di lavoro a tempo parziale cosiddetto orizzontale, nei casi e secondo le modalità previsti da contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative su scala nazionale o territoriale, anche sulla base del consenso del lavoratore interessato in carenza dei predetti contratti collettivi;
  - b) agevolazione del ricorso a forme flessibili ed elastiche di lavoro a tempo parziale nelle ipotesi di lavoro a tempo parziale cosiddetto verticale e misto, anche sulla base del consenso del lavoratore interessato in carenza dei contratti collettivi di cui alla lettera a), e comunque a fronte di una maggiorazione retributiva da riconoscere al lavoratore;
  - c) estensione delle forme flessibili ed elastiche anche ai contratti a tempo parziale a tempo determinato;
  - d) previsione di norme, anche di natura previdenziale, che agevolino l'utilizzo di contratti a tempo parziale da parte dei lavoratori anziani al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione giovanile anche attraverso il ricorso a tale tipologia contrattuale;
  - e) abrogazione o integrazione di ogni disposizione in contrasto con l'obiettivo della incentivazione del lavoro a tempo parziale, fermo restando il rispetto dei principi e delle regole contenute nella direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997;
  - f) affermazione della computabilità pro rata temporis in proporzione dell'orario svolto dal lavoratore a tempo parziale, in relazione all'applicazione di tutte le norme legislative e clausole contrattuali a loro volta collegate alla dimensione aziendale intesa come numero dei dipendenti occupati in ogni unità produttiva;
  - g) integrale estensione al settore agricolo del lavoro a tempo parziale.

**ART. 4**

*(Delega al Governo in materia di disciplina delle tipologie di lavoro a chiamata, temporaneo, coordinato e continuativo, occasionale, accessorio e a prestazioni ripartite)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni volte alla disciplina o alla razionalizzazione delle tipologie di lavoro a chiamata, temporaneo, coordinato e continuativo, occasionale, accessorio e a prestazioni ripartite, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) riconoscimento di una congrua indennità cosiddetta di disponibilità a favore del lavoratore che garantisca nei confronti del datore di lavoro la propria disponibilità allo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo o intermittente, così come individuate dai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative su scala nazionale o territoriale o, in via provvisoriamente sostitutiva, per decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ed in ogni caso prevedendosi la possibilità di sperimentazione di detta tipologia contrattuale anche per prestazioni rese da soggetti in stato di disoccupazione con meno di 25 anni di età ovvero da lavoratori con più di 45 anni di età che siano stati espulsi dal ciclo produttivo in funzione di processi di riduzione o trasformazione di attività o di lavoro e iscritti alle liste di mobilità e di collocamento; eventuale non obbligatorietà per il prestatore di rispondere alla chiamata del datore di lavoro, non avendo quindi titolo a percepire la predetta indennità ma con diritto di godere di una retribuzione proporzionale al lavoro effettivamente svolto;
- b) con riferimento alle prestazioni di lavoro temporaneo, completa estensione al settore agricolo del lavoro temporaneo tramite agenzia, con conseguente applicabilità degli oneri contributivi di questo settore;
- c) con riferimento alle collaborazioni coordinate e continuative:
  - 1) previsione della stipulazione dei relativi contratti mediante un atto scritto da cui risultino la durata, determinata o determinabile, della collaborazione, la riconducibilità di questa a uno o più progetti o programmi di lavoro o fasi di esso, resi con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione, nonché l'indicazione di un corrispettivo, che deve essere proporzionato alla qualità e quantità del lavoro;
  - 2) differenziazione rispetto ai rapporti di lavoro meramente occasionali, intendendosi per tali i rapporti di durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare con lo stesso committente, salvo che il compenso complessivo per lo svolgimento della prestazione sia superiore a 5.000 euro;
  - 3) riconduzione della fattispecie a uno o più progetti o programmi di lavoro o fasi di esso
  - 4) previsione di tutele fondamentali a presidio della dignità e della sicurezza dei collaboratori, con particolare riferimento a maternità, malattia e infortunio, nonché alla sicurezza nei luoghi di lavoro, anche nel quadro di intese collettive;

- 5) previsione di un adeguato sistema sanzionatorio nei casi di inosservanza delle disposizioni di legge;
- 6) ricorso, ai sensi dell'articolo 5, ad adeguati meccanismi di certificazione della volontà delle parti contraenti;
- d) ammissibilità di prestazioni di lavoro occasionale e accessorio, in generale e con particolare riferimento a opportunità di assistenza sociale, rese a favore di famiglie e di enti senza fini di lucro, da disoccupati di lungo periodo, altri soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne, regolarizzabili attraverso la tecnica di buoni corrispondenti a un certo ammontare di attività lavorativa, ricorrendo, ai sensi dell'articolo 5, ad adeguati meccanismi di certificazione :
- e) ammissibilità di prestazioni ripartite fra due o più lavoratori, obbligati in solido nei confronti di un datore di lavoro, per l'esecuzione di un'unica prestazione lavorativa ;
- f) configurazione specifica come prestazioni che esulano dal mercato del lavoro e dagli obblighi connessi delle prestazioni svolte in modo occasionale o ricorrente di breve periodo, a titolo di aiuto, mutuo aiuto, obbligazione morale senza corresponsione di compensi, salve le spese di mantenimento e di esecuzione dei lavori, e con particolare riguardo alle attività agricole.

#### **ART. 6**

*(Esclusione)*

Le disposizioni degli articoli da 1 a 5 non si applicano al personale delle pubbliche amministrazioni ove non siano espressamente richiamate.



## ALLEGATO B

# DATI AILT E CONFINTERIM SULL'UTILIZZO DEL LAVORO INTERINALE NELL'ANNO 2001 E NEL PRIMO SEMESTRE 2002

I dati riguardano sia il settore pubblico che quello privato e sono relativi alle imprese associate.

## DATI AILT ANNO 2001

Missioni attivate	154.362	
Durata Missioni (gg.di calendario)	75,4	
Temporanei	101.831	
Età media	28	
<hr/>		
UOMINI	93.389	60,5%
DONNE	60.973	39,5%
TOTALE	154.362	100,0%
<hr/>		
Età	Missioni attivate	%
< 25	54.181	35,1
25 – 36	74.866	48,5
36 – 50	23.154	15,0
> 50	2.161	1,4
TOTALE	154.362	100,0

**DATI AILT PRIMO SEMESTRE 2002**

Missioni attivate	104.453
Durata Missioni (gg.di calendario)	81
Temporanei	75.058
Età media	29

UOMINI	60.896	58,3%
DONNE	43.557	41,7%
TOTALE	104.453	100%

Età	Missioni attivate	%
< 25	32.380	31,0
25 – 36	52.853	50,6
36 – 50	17.758	17,0
> 50	1.462	1,4
TOTALE	104.453	100,0

Durata	Missioni attivate	%
< 1 mese	35.201	33,7
1 – 6 mesi	59.120	56,6
> 6 mesi	10.132	9,7
TOTALE	104.453	100

Motivi di ricorso	Missioni attivate	%
Picchi di lavoro	90.561	86,7
Sostituzione	9.923	9,5
Qualifica non prev.	3.969	3,8
TOTALE	104.453	100,0

**DATI CONFINTERIM ANNO 2001**

	<b>Totale</b>	<b>Uomini</b>	<b>Donne</b>
<b>Numero rapporti di lavoro instaurati nel 2001</b> (da libro matricola)	470.000		
<b>Numero rapporti di lavoro attivi nel 2001</b>	497.260	58%	42%
<b>Numero rapporti di lavoro per classe di età</b>			
Minori di 25 anni	39,2%	62%	38%
Da 25 a 29 anni	25,9%	55%	45%
Da 30 a 39 anni	25,3%	58%	42%
Da 40 a 49 anni	7,7%	55%	45%
Oltre	1,9%	58%	42%
<b>Età media</b>	29	28,5	29,6
<b>Numero rapporti di lavoro per titolo di studio</b>			
Nessuno o licenza elementare		5,2%	
Licenza scuola media inferiore		38,8%	
Diploma scuola media superiore		47%	
Diploma di laurea (3 anni)		2,4%	
Laurea		4,0%	
Specialità post laurea		6,6%	
<b>Numero lavoratori secondo le missioni effettuate</b>			
1 missione		67%	
fino a 3		25%	
da 4 a 6		6%	
oltre 6		2%	
<b>Numero delle missioni per durata</b>			
Meno di 6 mesi		85%	
6 - 12 mesi		13%	
oltre		2%	
<b>Motivi del ricorso al lavoro interinale</b>			
Sostituzioni di lavoratori assenti		19%	
Assetti produttivi non previsti		6%	
Punte di lavoro		75%	
<b>Numero contratti di fornitura</b>	308.871		
<b>Numero imprese utilizzatrici</b>	69.268		
<b>Numero dei lavoratori temporanei assunti dalle aziende utilizzatrici al termine della missione</b>		36%	
<b>Numero Agenzie al 31.12.01</b>		1.617	
<b>Numero medio di lavoratori avviati per contratto di fornitura</b>		1,5	
<b>Durata media delle missioni (in ore)</b>		222	
<b>Numero medio di lavoratori per impresa utilizzatrice</b>		6,8	
<b>Numero ore lavorate</b>	110.675.000		
<b>Numero lav. temp. equivalenti full time</b>	67.075		
<b>% sulla popolazione attiva</b>		0,3	
<b>Crescita rispetto all'anno 2000</b>		44%	

**DATI CONFINTERIM PRIMO SEMESTRE 2002**

	<b>Totale</b>	<b>Uomini</b>	<b>Donne</b>
<b>Numero rapporti di lavoro instaurati</b> (da libro matricola)	258.000		
<b>Numero rapporti di lavoro attivi nel semestre</b>	295.000	56,27%	43,73%
<b>Numero rapporti di lavoro per classe di età</b>			
Minori di 25 anni	97.350	61%	39%
Da 25 a 29 anni	79.450	58%	42%
Da 30 a 39 anni	82.500	54%	46%
Da 40 a 49 anni	26.850	50%	50%
Oltre	8.850	57%	43%
<b>Età media</b>	29	28,9	29,3
<b>Numero rapporti di lavoro per titolo di studio</b>			
Nessuno o licenza elementare	6%		
Licenza scuola media inferiore	40,0%		
Diploma scuola media superiore	44,6%		
Diploma di laurea (3 anni)	1,5%		
Laurea	7,5%		
Specialità post laurea	0,4%		
<b>Numero lavoratori secondo le missioni effettuate</b>			
1 missione	74%		
fino a 3	20%		
da 4 a 6	4%		
oltre 6	2%		
<b>Numero delle missioni per durata</b>			
Meno di 6 mesi	87%		
6 - 12 mesi	9%		
oltre	4%		
<b>Motivi del ricorso al lavoro interinale</b>			
Sostituzioni di lavoratori assenti	16%		
Assetti produttivi non previsti	8%		
Punte di lavoro	76%		
<b>Numero contratti di fornitura</b>	170.306		
<b>Numero imprese utilizzatrici</b>	35.683		
<b>Numero dei lavoratori temporanei assunti dalle aziende utilizzatrici al termine della missione</b>	32%		
<b>Numero Agenzie al 30.06.02</b>	1.600		
<b>Numero medio lavoratori avviati per contratto fornitura</b>	1,7		
<b>Durata media delle missioni (in ore)</b>	230		
<b>Numero medio di lavoratori per impresa utilizzatrice</b>	8,26		
<b>Numero ore lavorate</b>	67.921.219		
<b>Numero lav. temp. equivalenti full time</b>	82.830		
<b>% sulla popolazione attiva</b>	0,4		
<b>Crescita rispetto al primo semestre 2001</b>	22,41%		

*La ricerca è stata gestita dall'Ufficio Studi Giuridici ed analisi della contrattazione integrativa con la collaborazione del Centro Elaborazione Dati del Servizio Amministrazione e SS.GG. Il gruppo di ricerca è stato coordinato dall'avv. Laura Orsini.*

*La stesura del presente rapporto è stata effettuata da Laura Orsini e Alberto Piccio che si sono avvalsi dell'opera di Domenico Persiani e di Patrizia Pannuti per quanto riguarda la strutturazione della banca dati e l'elaborazione dei relativi grafici e tabelle.*



# NOTE CRITICHE SULLA FORNITURA DI LAVORO TEMPORANEO NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

## 1. IL LAVORO INTERINALE ALLA PROVA DEI FATTI: L'IMPORTANZA DELLA RICERCA CONDOTTA DALL'ARAN

Che la fornitura di lavoro temporaneo rappresentasse per l'ordinamento giuslavoristico - tanto "pubblico" quanto "privato" - un'incisiva e radicale novità, nessuno lo ha mai negato. Anzi; il dibattito che ha preceduto la definitiva approvazione della Legge 24 giugno 1997, n. 196 (artt. 1-11) si contraddistinse proprio per il tenore dei vari interventi tesi a mostrare e a preconizzare i notevoli effetti - ora (più spesso) negativi ora positivi - e le ricadute del c.d. lavoro interinale sulla modellistica e l'impianto tradizionale della disciplina del lavoro subordinato, nonché sulla crescita occupazionale e le tecniche aziendali di gestione e pianificazione del personale. Il fatto che, quindi, si stiano realizzando alcune di quelle previsioni e si registrino processi che testimoniano il carattere originale e innovativo della fattispecie in esame non sorprende lo studioso del fenomeno e, men che meno, il giurista del lavoro, che ruolo non secondario ha svolto nell'ambito di quel dibattito.

Tuttavia, la curiosità e la riflessione scientifica sono notevolmente stimolate dal grado di precisione o, al contrario, di inesattezza di alcune di quelle previsioni, messe alla prova dell'esperienza concreta di questa forma di lavoro flessibile.

Il settore del lavoro pubblico è esemplare da questo punto di vista,

perché condensa tutte le risultanze empiriche - in positivo e in negativo - cui si faceva riferimento, proprio in considerazione delle diverse valutazioni critiche che erano portate sulla relazione tra disciplina della fornitura di lavoro temporaneo e regole dell'impiego nelle amministrazioni pubbliche. Pertanto, fra i diversi piani di utilità e interesse del monitoraggio condotto dall'Aran sulla diffusione del lavoro temporaneo nelle pubbliche amministrazioni, c'è indubbiamente questa ulteriore funzione di verifica, non semplicemente delle utilità, quanto, piuttosto, delle effettive peculiarità dello strumento all'interno del comparto pubblico. E si tratta di una verifica importantissima, per molte ragioni. In effetti, già in una prospettiva generale, riguardante "pubblico" e "privato" insieme, è innegabile che la scelta di regolamentare nel nostro ordinamento la fornitura di lavoro temporaneo sia stata sorretta da cautele e compromessi tendenti a creare le condizioni per un'adeguata accoglienza "sociale" di questa forma di lavoro così flessibile. Un segno visibile, tra gli altri, di tale approccio è rappresentato proprio dalla rete di verifiche e monitoraggi normativamente fissata ad

# COMMENTI

accompagnamento dell'applicazione della L. n. 196/97 (1); del resto non è casuale che l'indagine dell'Aran abbia origine da un'espressa previsione contrattuale, l'art. 7 dell'Accordo Quadro del 9 agosto 2000, che s'inserisce in un quadro ampio e fitto di obblighi informativi e consultivi e di verifiche congiunte (2); quadro giustificato dalle ricadute della fattispecie in esame sulla composizione quantitativa e qualitativa degli organici del personale. Tale "dotazione" di sedi e momenti di studio, valutazione e informazione è, quindi, coerente con il carattere per molti versi sperimentale di questa normativa, la quale richiede riscontri continui, necessari al legislatore e alle parti sociali, ora per evitare i rischi di una deriva verso la precarizzazione delle condizioni lavorative, ora - e invero prevalentemente - per allentare le iniziali rigidità della relativa disciplina normativa; e ciò al fine di renderla ancor più rispondente alle esigenze degli utilizzatori finali.

Nell'ambito del lavoro pubblico il monitoraggio risponde, poi, anche ad ulteriori finalità. Esso si pone in linea con una più complessiva ed integrata serie di attività istituzionali, della Funzione pubblica e dell'Aran innanzitutto, finalizzate a diffondere la conoscenza stessa dell'istituto tra le amministrazioni pubbliche, le quali, e non sempre per scarsa consapevolezza dei cambiamenti, risultano oggettivamente in ritardo nel recepire le novità normative più rilevanti in termini di mutamento delle logiche gestionali ed organizzative.

Nel caso dell'introduzione del lavoro interinale, questa importante opera di diffusione, anche culturale, della novità normativa, si rendeva peraltro necessaria in ragione di un'oggettiva difficoltà di adattamento automatico all'impiego pubblico

di tutte le regole previste, in generale, per questa fattispecie (3).

La questione era, ed è, complessa, perché comporta valutazioni di strategia e politica del diritto assai rilevanti; si tratta, infatti, di misurare ed equilibrare le inarrestabili istanze di riforma dell'amministrazione pubblica con i vincoli e i limiti propri dell'agire amministrativo. Il problema non è affatto risolto e, anzi, appare in prospettiva porsi in modo ancor più evidente, se si considera che, nella recentissima legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro (ex ddl S 848-b), nel momento stesso in cui introducono novità di rilievo in materia di fornitura di manodopera e d'interposizione, si prevede anche che tale nuova disciplina si applicherà al personale delle pubbliche amministrazioni solo se espressamente richiamata (art. 6 della legge delega). Da questo punto di vista, allora, la disciplina del lavoro interinale rappresenta anche un indubbio test di coerenza e affidamento della complessiva contrattualizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Si comprende, quindi, quanto fosse necessario appuntare, sul primo impatto operativo di tale strumento, una qualificata attenzione e un'osservazione analitica, così come l'indagine dell'Aran, infatti, dimostra.

.....  
**2. FLESSIBILITÀ E LAVORO PUBBLICO: ALCUNE CONFERME...**

Come detto in precedenza, la ricerca condotta dall'Aran permette - tra le varie cose - di verificare e validare, almeno in via di prima approssimazione, le aspettative, positive e negative, sorte ai margini della regolamentazione del 1997. L'utilità di una tale verifica - si ribadisce - è nel possibile riorientamento sia dell'azione regolativa - eteronoma ed autonoma - sia dell'operato delle amministrazioni. In effetti, un primo dato interessante che emerge dalla ricerca nel suo insieme - più dalle note di accompagnamento che dai dati statistici



in quanto tali - riguarda i tempi della concreta utilizzazione della fattispecie da parte delle amministrazioni pubbliche. Il dato è rilevante, sia come indice di natura organizzativo-gestionale sia anche, però, come parametro di lettura complessiva dei risultati della ricerca.

Nell'ottica del primo indice, sicuramente si trova confermata la tendenziale cautela delle amministrazioni pubbliche a ricorrere a forme "realmente" flessibili di lavoro. Puntualizzo "realmente", perché le amministrazioni pubbliche - è dato incontrovertibile - non da ora ricorrono a tipi di contratto distinti da quello a tempo pieno e indeterminato (4), ma raramente quel ricorso è coinciso con un'effettiva programmazione alternativa dell'uso della forza-lavoro, mirata, cioè, a pianificare scientificamente i flussi di manodopera rispetto alle possibili e variabili esigenze del servizio ovvero dell'attività amministrativa.

Piuttosto il ricorso al personale non di ruolo «ha spesso costituito la via privilegiata di accesso al lavoro pubblico, comportando il formarsi di una vera e propria categoria, di entità vastissima, di dipendenti pubblici precari, dai tratti molto eterogenei» (5).

Ma essendo tale deviazione preclusa, nel caso della fornitura di lavoro temporaneo, risulta evidente che le amministrazioni pubbliche si sono trovate nella condizione di dover ponderare bene e in modo responsabile modalità e criteri d'uso di questa nuova forma di lavoro e che, pertanto, esse abbiano atteso indicazioni più certe e precise per avviare il ricorso al lavoro interinale(6). Ecco perché i dati sull'utilizzo dell'istituto si registrano sostanzialmente dal momento della sottoscrizione dell'Accordo Quadro dell'agosto 2000 ovvero, più di frequente, dalla sottoscrizione degli accordi di comparto intervenuti sulla materia: in questo nesso statistico si evidenzia - come

detto - non solo la cautela di gran parte delle amministrazioni pubbliche ad osare il "nuovo" ma anche un'eccessiva e sin troppo formalistica dipendenza da indicazioni operative analitiche calate dall'alto; giacché - malgrado qualche opinione dissenziente - ben pochi erano i dubbi circa la praticabilità della fornitura di lavoro temporaneo pur in assenza di clausole collettive di dettaglio (7).

Del resto, vi sono anche altri dati che confermano una diffusione graduale e, comunque, a macchia di leopardo. Vi sono comparti - come quello dei Ministeri (8) - dai quali non è addirittura pervenuta alcuna risposta ed altri - l'Università - dove il riscontro riguarda un numero di casi molto limitato.

Ciò a fronte di un ricorso significativo da parte di Enti locali e Enti del comparto Sanità, settori comunque tradizionalmente destinati ad accogliere e sperimentare tecniche e modelli di gestione, anche del personale, più innovativi, propri di contesti aziendali. Vi è peraltro da dire che a quest'ultima tipologia di enti la possibilità di ricorrere a prestazioni di lavoro in appalto è stata, in passato, già riconosciuta da specifiche normative, addirittura in deroga al divieto di interposizione nel rapporto di lavoro sancito dalla L. n. 1369/60 (9).

In qualche misura si potrebbe dire, quindi, che per Aziende sanitarie e ospedaliere ed Enti locali la somministrazione di manodopera non ha rappresentato sostanzialmente una novità.

.....

### 3. (SEGUE).....E QUALCHE SMENTITA

I tempi di diffusione del lavoro interinale nelle amministrazioni pubbliche pur non entusiasmanti - lo si

diceva all'inizio - permettono, allo stesso tempo, di guardare alla ricerca in modo positivo, specie se ci si pone in una prospettiva di lettura dinamica e di medio periodo.

Una prospettiva che può tenere conto di una maggiore circolazione di notizie e prassi sull'istituto nonché - v. *infra* - di un auspicabile affinamento dei contenuti della contrattazione collettiva in materia.

E dunque, contestualizzando in una tale prospettiva la ricerca, i suoi dati complessivi - concentrati come sono su un arco temporale tanto ristretto - e contraddistinti dalla cornice culturale di cui sopra si è parlato, dimostrano, a partire proprio dal numero delle amministrazioni interessate, un'attenzione più cospicua di quanto in astratto si fosse potuto immaginare nei primissimi tempi di emanazione della legge .

Invero, più nel dettaglio, vi sono dati evidenziati nell'indagine, che, in assoluto, depongono per un'evoluta e matura interpretazione, da parte delle amministrazioni, delle flessibilità governabili attraverso la fornitura di lavoro temporaneo.

Penso, in particolare, ai dati relativi alle causali del ricorso.

Sommando, infatti, le percentuali che si riferiscono a motivi organizzativi legati in modo più consequenziale e immediato alla necessità di una copertura temporanea e repentina di personale - tra le più rilevanti: sostituzione personale, esigenze straordinarie, situazioni urgenti, punte di attività, attivazione nuovi progetti, professionalità non previste - abbiamo un valore molto alto: siamo al 58,39 %.

Pur potendo gli enti, quindi, comunque spaziare con qualche margine

di discrezionalità - considerata una certa elasticità delle norma contrattuali - essi hanno dimostrato una buona e adeguata consapevolezza delle reali funzionalità dello strumento.

E si badi, che la coerenza del dato è ulteriormente riscontrabile, attraverso il suo incrocio con due altri riferimenti statistici, quello relativo alla durata dell'utilizzazione e quello relativo al numero dei lavoratori temporanei impiegati. Ebbene, nella maggior parte dei casi - solo gli enti del Comparto Sanità non sembrano sempre porsi su questa linea di tendenza - si potrà vedere che:

- a) gli elementi "missioni brevi" (ovvero "durata 3 mesi") o "medie" ("durata 6 mesi"),
- b) quelli relativi alle esigenze "effettivamente" temporanee - nell'ottica di quanto sopra detto - e, infine,
- c) quelli relativi al numero degli impiegati, sono sempre tendenzialmente allineati, a dimostrazione di un assetto gestionale sostanzialmente genuino e congruente.

Il dato è messo bene in luce nella ricerca. Facciamo un esempio che renda più chiaramente l'incrocio preso in considerazione, esaminando come gli Enti locali hanno fronteggiato esigenze straordinarie di lavoro ovvero il Censimento 2001.

Ebbene, vedremo che ben il 40,87 % dei lavoratori temporanei utilizzati per far fronte alle esigenze straordinarie sono stati effettivamente impegnati per un periodo di tempo molto limitato (tre mesi) e la percentuale - sempre tarata sui tre mesi - sale addirittura, ed è logico, al 96,20 % nel caso del censimento.

Tale risultato dovrebbe, quindi, rassicurare chi temeva <sup>(10)</sup> che le amministrazioni, attraverso la fornitura di lavoro temporaneo, fossero indotte a ricoprire carenze strutturali e non congiunturali di personale, perché esso dimostra una funzionale e

rigorosa connessione tra lo strumento, la sua finalità e la sua pratica utilizzazione.

.....

**4. LE PERSISTENTI INCERTEZZE DEL QUADRO REGOLATIVO E DELLE PRASSI APPLICATIVE**

L'indagine dell'Aran, ovviamente, non fornisce tutti riscontri esaustivi ovvero di univoca lettura.

addirittura, per certi aspetti, non fornisce alcun riscontro.

Su quest'ultimo versante va, però, chiarito che la griglia stessa dei quesiti, ispirata essenzialmente alla norma dell'Accordo Quadro, lasciava consequenzialmente fuori alcuni particolari applicativi, che di contro sarebbero stati significativi nella valutazione complessiva della diffusione della fattispecie nelle amministrazioni pubbliche.

Mi riferisco, in particolare, alla questione delle procedure per la selezione delle società di fornitura.

I riscontri poco univoci riguardano, invece, i costi della fornitura - riscontri peraltro molto collegati al problema dei criteri di selezione - e a qualità delle professionalità impiegate.

Mi limito ad alcune brevi riflessioni sulle questioni - unificabili - dei costi e delle modalità della fornitura; questioni che sin dai primi studi sulla materia furono indicate come strategiche ai fini di un effettivo decollo della fattispecie (11).

Ebbene, il fatto che la ricerca registri dati molto parziali, talvolta anche contraddittori, nella rilevazione degli oneri del contratto di fornitura e, contestualmente, la mancanza di dati sulle procedure seguite dai vari enti per l'attribuzione della fornitura stessa, dimostrano che su questo aspetto, contabile ma non per questo meno rilevante su un piano organizzativo, sarà necessario intervenire più direttamente e su diversi versanti, anche su quello normativo, perché è evidente una maggiore incertezza operativa da parte dei vari enti in relazione al profilo in discussione. Potrebbe, di conseguenza, risultare opportuno procedere a:

- 1) un monitoraggio ancor più mirato;
- 2) un lavoro di informazione e formazione specificamente tarato sul rilievo delle connessioni fra natura e valore del servizio, da un lato, e peculiarità delle esigenze da soddisfare, dall'altro;
- 3) un coordinamento più chiaro fra le diverse normative applicabili alle operazioni commerciali delle pubbliche amministrazioni.

Una valutazione a tratti simili all'ultima compiuta riguarda i riscontri sulle professionalità coinvolte mediante la fornitura.

Anche in questo caso i ricercatori dell'Aran hanno dovuto fare i conti con indicazioni non particolarmente significative, se analiticamente osservate, tali da costringere ad una valutazione meno puntuale di quanto fosse auspicabile.

Il dato aggregato, però, è comunque interessante: i lavoratori interinali si concentrano in una fascia medio-bassa (63,60 % in cat. B) e, addirittura, una certa percentuale (3,40 %), si riferisce alla categoria più bassa, la A, i cui profili professionali erano esclusi, dalla contrattazione collettiva, fra quelli impiegabili attraverso la fornitura.

Anche in questo caso, come nel primo relativo ai costi e alle modalità della fornitura, non si possono esprimere valutazioni decisive o, meglio, definitive: i dati non lo permettono; tuttavia, per quanto riguarda la questione delle professionalità, a qualche considerazione più significativa ci si può comunque spingere, perché i dati sono generici ma tutt'altro che contraddittori. Essi rivelano una tendenza - clamorosamente rimarcata dalla violazione delle clausole contrattuali sulle esclusioni - che potremmo definire di "marginalità professionale

dei lavoratori temporanei”; in altre parole si potrebbe ricavare, dal dato in esame, un approccio minimale delle amministrazioni pubbliche, che, lungi dall’essere deprecabile in sé, risponderebbe ad alcune peculiarità dell’assetto organizzativo del personale pubblico e, in più, rispecchierebbe una posizione critica verso l’utilizzazione di lavoro temporaneo, che emerge, invero, anche da indagini sul campo condotte nel settore privato (12). Il problema è quello della motivazione e della “fidelizzazione” dei lavoratori temporanei, due componenti della prestazione lavorativa, che crescono in relazione alla qualità del coinvolgimento e al grado di responsabilità del collaboratore nell’ambito del ciclo produttivo. Di conseguenza, la scelta di utilizzare prevalentemente professionalità più basse risponderebbe ad una precisa impostazione di concentrare i carichi di responsabilità all’interno dell’organico stabile, lasciando ai lavoratori temporanei - meno legati, si potrebbe sostenere, alla *missione* dell’ente pubblico - mansioni esecutive e di scarso peso organizzativo. Un riscontro di questa lettura lo si può ricavare anche da un altro dato della stessa ricerca Aran, quello relativo alla percentuale di ricorso al lavoro temporaneo per l’acquisizione di “professionalità non previste”, che infatti si attesta su un valore molto basso, appena il 3,47%. Indubbiamente - lo si evidenzia nella ricerca - tutto ciò depone una prospettiva molto tradizionale di utilizzazione del lavoro flessibile; questo, però, non mi sembra un vero problema su un piano micro-organizzativo: è un’opzione discrezionale, magari non lungimirante ed evoluta, ma è pur sempre un’opzione possibile. Semmai è su un piano diverso, macroeconomico, che la tendenza

alla “marginalizzazione professionale” non è auspicabile.

Considerato che nel pubblico impiego la trasformazione del rapporto di lavoro temporaneo in un rapporto stabile non è praticabile alla stregua delle regole privatistiche - stante l’attuale vincolo concorsuale -, se non si incrementano vantaggi “curriculari” ovvero “professionali” a favore dei lavoratori temporanei (13), si rischia di creare un mercato del lavoro temporaneo pubblico ben poco virtuoso e sin troppo debole e rigido in termini di complessive opportunità occupazionali.

.....

### 5. QUALCHE CONSIDERAZIONE FINALE: INDICAZIONI PER UNA NUOVA STAGIONE DELLA FLESSIBILITÀ

Come si è visto la ricerca dell’Aran offre veramente molti spunti di riflessione, riannodando i quali è possibile concludere con alcune indicazioni di prospettiva. Distingueri due profili prospettici: uno attinente al consolidamento dell’esistente, l’altro alla preparazione per lo scenario prossimo futuro. In entrambi i casi - va detto subito - il percorso da intraprendere richiede uno sforzo creativo maggiore di quello, già significativo, messo in campo sino ad oggi, anche perché si tratta di intervenire su un quadro legale in via di cambiamento e su un terreno operativo non solo più maturo in termini di diffusione delle forme di lavoro flessibile ma viepiù fecondo, considerata la tendenza in atto ad una riduzione delle assunzioni a tempo indeterminato nelle amministrazioni pubbliche. L’obiettivo, quindi, è quello di fornire modelli che concretamente armonizzino le logiche gestionali privatistiche, le specificità dei contesti organizzativi amministrativi e le nuove razionalità dell’impiego pubblico. L’area disciplinare dell’individuazione delle mansioni escluse dalla fornitura e quella delle causali giustificatrici rappresentano, in quest’ottica, un

primo versante su cui intervenire attraverso la contrattazione collettiva; e i risultati della ricerca possono sicuramente essere di notevole ausilio. Si può argomentare, infatti, che l'attuale indicazione negoziale - troppo tarata sulla minore professionalità dei lavoratori da escludere - non risponde affatto ad una reale esigenza delle amministrazioni, le quali si sono rivolte - prevalentemente - proprio verso queste professionalità. In effetti, il criterio dell'esiguo contenuto professionale in sé considerato rappresenta ormai - dopo la modifica dell'art. 1, co. 4 della l. 196/1997 - solo uno dei possibili criteri da utilizzare in ambito contrattuale e nemmeno quello privilegiato.

Più opportuno potrebbe essere, pertanto, modulare "causali giustificatrici" e "mansioni escluse" in modo più funzionale e concreto, sforzandosi di prefigurare - specularmente ossia in positivo e in negativo - esigenze e professionalità corrispondenti, in modo da configurare un tipo ideale, ma realisticamente contestualizzato, di lavoratore temporaneo. In altre parole, si devono innanzitutto immaginare il profilo o i profili professionali più idonei a fronteggiare le esigenze risultate più frequenti <sup>(14)</sup>, passando solo in secondo momento all'individuazione delle mansioni da escludere, adottando un'ottica di efficienza ed economia organizzativa, la quale deve comportare, necessariamente, la valutazione sia dei rischi legati alla prestazione dei lavoratori temporanei - anche in termini di sicurezza del lavoro - sia dell'opportunità dell'impiego in certe mansioni piuttosto che in altre. Nella medesima prospettiva - cioè di rafforzamento dell'istituto - deve essere valutato l'innalzamento del limite percentuale di impiego dei lavoratori interinali, che per le amministrazioni pubbliche è molto più basso e rigido di quello previsto dagli accordi del settore privato <sup>(15)</sup>. Quanto detto riguarda il consolidamento dell'esistente ma partita ancora più impegnativa sarà quella da affrontare

quando entrerà a regime la riforma della disciplina del mercato del lavoro, le cui norme in tema di somministrazione di manodopera, di appalti e di interposizione - si diceva all'inizio - «non si applicano al personale delle pubbliche amministrazioni ove non siano espressamente richiamate» (art. 6 legge delega, ex ddl 848-B).

La norma non è chiara e risulta eccentrica rispetto alla logica dell'unificazione normativa. Non si comprende, peraltro, se il "richiamo espresso" debba essere contenuto nella stessa delega - o eventualmente, in seguito, nel decreto o nei decreti delegati - oppure se anche in un secondo momento, magari da parte di fonte pure diversa, a quelle norme si possa rinviare "espressamente richiamandole".

Nel primo caso va notato che per la parte di nostro interesse non c'è richiamo alcuno riferito alle amministrazioni pubbliche: pertanto sarebbe necessario prevedere un regime specifico e separato nel caso di utilizzatori pubblici. Se al contrario si accede alla seconda tesi, risulta evidente che in prospettiva le norme - non escluderei anche quelle negoziali - nel richiamare la disciplina privatistica potranno compiere una selezione ed una valutazione che tenga conto preventivamente dello "specifico" del lavoro pubblico flessibile e di eventuali adattamenti necessari. E anche in questo caso, sarà sempre utile ridare una scorsa alla ricerca dell'Aran.

### **Marco Esposito**

*Professore associato di Diritto del Lavoro nella Facoltà di Scienze economiche e aziendali dell'Università del Sannio, Benevento.*

*Il saggio è dedicato alla memoria di Ubaldo Poti.*

## NOTE

(<sup>1</sup>) Basti considerare che la L. n. 196/97 ha previsto che, decorsi i primi due anni della sua vigenza, il Governo procedesse «ad una verifica, con le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, degli effetti delle disposizioni dettate (...) in materia di prestazioni di lavoro temporaneo».

(<sup>2</sup>) Sempre nell'art. 7 dell'Accordo Quadro si dispone - di fianco alla comunicazione da parte delle amministrazioni sull'andamento a consuntivo del numero, dei motivi della durata e degli oneri dei contratti di fornitura stipulati - la costituzione di un Osservatorio intercompartimentale per la raccolta di dati ed informazioni sulle esperienze realizzate nonché una verifica congiunta del ricorso al lavoro temporaneo nel primo biennio di attuazione, anche al fine di formulare proposte di eventuali modifiche ed integrazioni dello stesso Accordo Quadro.

(<sup>3</sup>) Parte della dottrina ha espressamente affermato che le peculiarità dell'organizzazione del lavoro e degli uffici pubblici indurrebbe a ritenere che la disciplina della L. n. 196/97 sia «inadeguata a regolare *sin et simpliciter* la pratica di fornitura di lavoro ad una pubblica amministrazione» (M. RUSCIANO, *Profili ricostruttivi dell'affitto di manodopera*, in "Dir. Merc. Lav.", 1999, p. 102. Cfr. anche M. ESPOSITO, *Note sul lavoro temporaneo pubblico*, in "Lav. Inf.", 1998, 2, p. 5 ss.).

(<sup>4</sup>) V., sulle forme di lavoro temporaneo nell'amministrazione pubblica, già M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, 1978, p. 268. Più di recente cfr.: F. CORSO, *Tipologia del personale al servizio dell'amministrazione italiana*, in "Lav. Dir.", 1994, p. 241; A.M. MINERVA - P. TESTORE, *Il reclutamento nei settori pubblico e privato*, in G. CECORA - C. D'ORTA (a cura di), *La riforma del pubblico impiego*, Bologna, 1994, p. 169 ss.; B. IACONO, *Ruoli organici e lavoro temporaneo*, in M. RUSCIANO - L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Bologna, 1993, p. 143 ss.; A. ZOPPOLI, *Impiego pubblico e lavoro a contratto con le pubbliche amministrazioni*, in M. RUSCIANO - L. ZOPPOLI, *op. ult. cit.*, 93 ss. .

(<sup>5</sup>) Così V. LUCIANI, *Selezione del personale e contratto di lavoro pubblico e privato*, Napoli, 2002, p. 119. Cfr. anche G. RICCI, *Profili di disciplina del lavoro temporaneo nelle pubbliche amministrazioni*, in "Dir. Merc. Lav.", 2001, p. 315.

(<sup>6</sup>) Marco BIAGI ha parlato di «diffidenza» con cui molte amministrazioni si sono avvicinate a questo strumento (un po' per ragioni "ideologiche" di alcune parti politiche, specie a livello locale, e un po' per ragioni di opportunità

di molti manager pubblici» (*Il lavoro interinale nell'Amministrazione pubblica*, in [www.obiettivolavoro.it/amm\\_pubblica\\_indice.htm](http://www.obiettivolavoro.it/amm_pubblica_indice.htm)).

(<sup>7</sup>) Cfr., per tutti, M. DELFINO - V. LUCIANI, *Rapporti "flessibili" di lavoro pubblico e contrattazione collettiva. Sull'immediata applicabilità delle tipologie dell'art. 36 dlgs. n. 29/1993*, in "Lav. Pubb. Amm.", 1999, p. 171. V., a conferma di quanto si sostiene nel testo, Trib. Trieste, 6 novembre 1999, in "Lav. Pubb. Amm.", 2000, p. 614. Cfr., poi, anche P. MATTEINI, *Interinale: uno dei tanti aspetti della flessibilità*, in "Aran-newsletter", 2000, 3, p. 2 ss, sp. p. 3, il quale sembra attenuare il vincolo della contrattazione collettiva almeno concedendo all'Accordo quadro una funzione - sulle causali, ad esempio - totalmente autosufficiente rispetto alle possibili code di comparto.

(<sup>8</sup>) Il mancato utilizzo del lavoro interinale in tali comparti era già stato evidenziato nella ricerca curata da L. BORDOGNA, *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni*, "Quaderni Aran", Milano, 2002, p. 62 ss.

(<sup>9</sup>) V. l'art. 13, l. 498/1992 e successive modifiche: la norma, abrogata dall'art. 74, dlgs. 29/1993, riconosceva la possibilità di usufruire di personale appaltato a: province, comuni, comunità montane e loro consorzi, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, enti non commerciali senza scopo di lucro che svolgono attività socio-assistenziale e istituzioni sanitarie operanti nel servizio sanitario nazionale. V. anche l'art. 53, l. 144/1999, di contenuto analogo e, infine, l'art. 15-septies, c. 5-bis, dlgs. 502/1992 - modificato dall'art. 2, dlgs. 254/2000 - che concede alle aziende sanitarie la possibilità di soddisfare esigenze connesse all'attivazione delle strutture e degli spazi per l'attività libero-professionale tramite contratti di diritto privato a tempo determinato anche con società cooperative di servizi.

(<sup>10</sup>) F. BIANCHI D'URSO - C. CHISARI, *Lavoro interinale e contratto per prestazioni di lavoro temporaneo*, in "Arg. Dir. Lav.", 1998, I, p. 67.

(<sup>11</sup>) Tra i primi U. POTI, *Il lavoro interinale nelle amministrazioni pubbliche*, in "Lav. Inf.", 1997, 21, p. 6 ss., sp. 9; più di recente G. RICCI, *Profili di disciplina...*, *cit.*, p. 326-327, ivi ulteriori riferimenti bibliografici, e M. BIAGI, *Il lavoro interinale...*, *cit.*, p. 6-10 .

(<sup>12</sup>) Tra le altre, si può vedere la ricerca *Il lavoro interinale nell'area napoletana*, commissionata dalla C.C.I.A.A. di Napoli e pubblicata in "Orizzonti economici", 1996, n. 80.

(<sup>13</sup>) V. sul punto le condivisibili riflessioni di G. RICCI, *Profili di disciplina...*, *cit.*, p. 330.

(<sup>14</sup>) Che potrebbero essere, ad esempio, quelli ricorrenti nell'abbinamento statistico causale/categoria proposto all'interno della ricerca.

(<sup>15</sup>) Cfr. G. RICCI, *op. cit.*, 314-315.

# L'UTILIZZO DEL LAVORO INTERINALE NEL SETTORE PUBBLICO: VALUTAZIONI SULLA RICERCA ARAN

## COMMENTI

E' estremamente positivo che il Servizio Studi dell'Aran abbia messo a disposizione di chi sia interessato un monitoraggio relativo all'utilizzo del lavoro interinale nel Pubblico Impiego, con l'obiettivo di individuare alcune linee di tendenza o eventuali problematiche di cui le parti, Aran e Sindacati, potranno tenere conto. E' altresì particolarmente significativo poter disporre della ricerca in questa fase, in vista dei rinnovi contrattuali nonché dell'incontro tra le parti previsto dall'accordo nazionale quadro per la disciplina del lavoro interinale nelle pubbliche amministrazioni entro il primo biennio di attuazione. Semmai il limite della ricerca, peraltro inevitabile e correttamente indicato dai ricercatori stessi sin dalle prime righe, è quello di prendere in considerazione dati riferiti ad un periodo assai breve, corrispondente alla fase di avvio dell'esperienza. Infatti l'accordo quadro risale all'agosto 2000, ma gran parte delle Amministrazioni hanno iniziato ad utilizzare l'interinale soltanto dopo la firma dei CC.CC.NN.LL. che hanno recepito la materia. Di conseguenza il periodo di osservazione è limitato all'anno 2001. Per tale motivo, avvertono i ricercatori, i risultati della ricerca non possono che essere considerati come indicativi di mere linee di tendenza.

Pur tuttavia tali risultati, per il fatto di essere piuttosto convergenti con

i dati relativi al lavoro interinale nel suo complesso (settore pubblico + settore privato), dati che invece vengono raccolti ed analizzati da più anni, sono da prendere in seria considerazione. E' infatti proprio questa la prima osservazione da fare: alcune tendenze nell'utilizzo del lavoro interinale sembrano essere simili nel privato e nel pubblico. Innanzitutto, infatti, si osserva che è notevole la percentuale di amministrazioni che utilizzano lo strumento, soprattutto se si tiene conto che si tratta di una fase di avvio. Se ne potrebbe concludere, pur con la dovuta cautela, che anche nel pubblico, come nel privato, lo strumento ha "attecchito" da subito, smentendo, in questo caso, le tradizionali lentezze delle pubbliche amministrazioni. In secondo luogo, come nel settore privato, la dimensione territoriale marca una forte differenza, con una netta prevalenza delle amministrazioni del Nord Italia rispetto a quelle del Centro e del Sud. Inoltre si osserva, come nel privato, il prevalere di missioni brevi (anche se nelle amministrazioni sopra i mille addetti la tendenza si inverte).

Tali osservazioni confermano, dunque, alcuni punti fermi in relazione

alle principali caratteristiche del lavoro interinale nel settore privato, ricavate da dati e analisi fino ad oggi disponibili, fornendo l'immagine di uno strumento che si è diffuso rapidamente, che viene utilizzato soprattutto per esigenze contingenti, e quindi per periodi brevi, usato principalmente laddove il mercato del lavoro è più dinamico.

Un dato che salta agli occhi è che il 90% delle amministrazioni che hanno utilizzato l'istituto appartiene al Comparto Regioni - Autonomie locali. La ricerca attribuisce questa percentuale al fatto che il relativo CCNL è stato tra i primi ad essere sottoscritto dopo la stipula dell'accordo quadro. Si può, tuttavia, anche sottolineare il fatto che in questo comparto l'autonomia di spesa è ben più ampia di altri comparti, ad esempio rispetto ai ministeri, in cui gli stanziamenti sono predefiniti, tant'è vero che ai ricercatori non sono pervenute risposte dal Comparto Ministeri. In questo senso sembra emergere una relazione tra disponibilità di bilancio ed utilizzo del lavoro interinale, dalla quale è possibile dedurre che, in un contesto di politica di bilancio pubblico espansiva, maggiori sarebbero le opportunità di ricorso allo strumento.

Più in generale si può osservare che, in una fase di blocco del turn-over nel settore pubblico, l'utilizzo del lavoro interinale, essendo escluso dalla programmazione delle piante organiche, ha offerto l'opportunità di effettuare comunque assunzioni.

Va sottolineato che l'analisi dell'utilizzo del lavoro interinale nel settore pubblico può risultare di peculiare interesse per

il fatto che il rapporto di lavoro interinale non può trasformarsi in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in quanto le assunzioni pubbliche avvengono in base a regole precise, che consistono nella selezione presso il collocamento o nei concorsi. Ciò significa che nelle pubbliche amministrazioni l'utilizzo del lavoro interinale corrisponde, più che nel settore privato, a reali esigenze di flessibilità, essendo meno presenti le motivazioni "spurie".

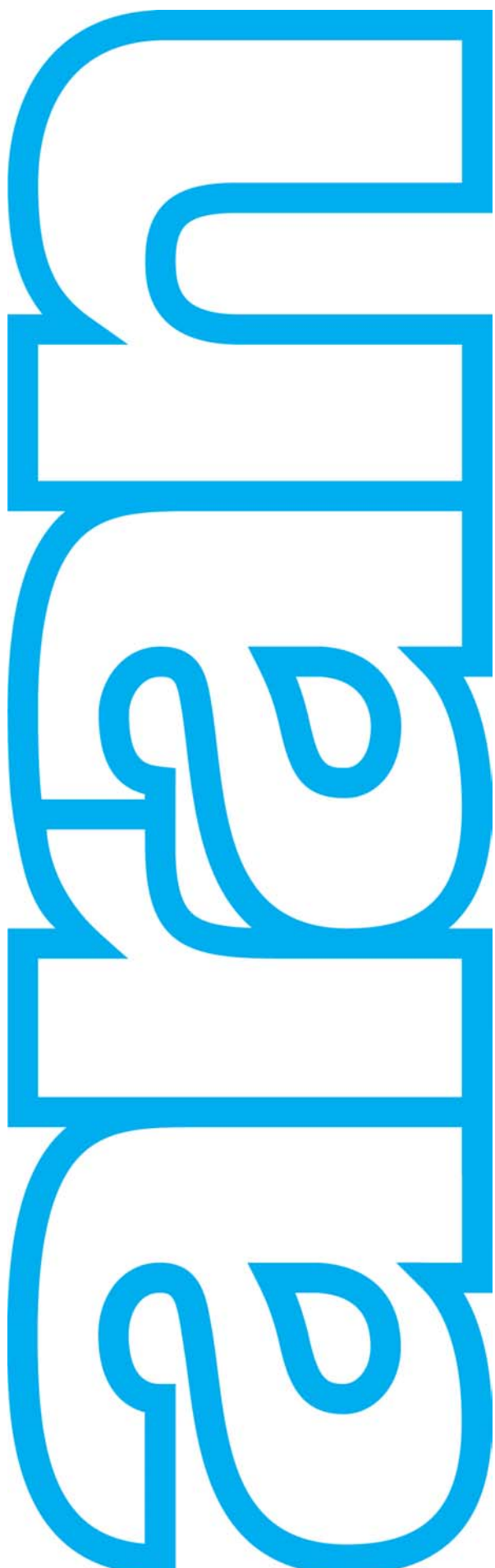
Nel privato, invece, l'alto tasso di trasformazione di lavoro interinale in lavoro stabile (una missione su cinque) suggerisce che le aziende utilizzano spesso il lavoro interinale non solo come forma di flessibilità pura, ma anche con altre funzioni, ad esempio come contratto di prova, per rinviare le assunzioni definitive, oppure come forma di reperimento del personale, essendo le agenzie di fornitura di lavoro interinale gli unici soggetti in grado di operare in maniera significativa nel campo dell'intermediazione (pubblica e privata) di manodopera.

Questa situazione particolare consente di valutare l'impatto del lavoro interinale con maggiore consapevolezza e precisione.

Inoltre essa consente di prevedere, ragionevolmente, una diffusione inferiore nel settore pubblico rispetto al settore privato, venendo meno, per l'appunto, le ragioni di un suo utilizzo legato a motivazioni diverse dalla mera esigenza di flessibilità.

Si tratta di temi di un certo interesse per il sindacato. Il governo delle flessibilità, infatti, non è certo legato a quale percentuale di rapporti a termine venga successivamente trasformato a tempo indeterminato. L'attenzione del Sindacato va invece posta sul corretto utilizzo, da parte dei datori di lavoro, pubblici o privati che siano, delle forme flessibili





di lavoro e sulla possibilità che i rapporti di lavoro temporanei possano contribuire ad arricchire il curriculum dei lavoratori, anche attraverso l'utilizzo delle risorse specifiche destinate alla formazione. E' su questi due temi che il Sindacato dovrebbe chiedere di concentrare le analisi relative alle nuove forme di lavoro.

Anziché chiedere che i rapporti temporanei vengano trasformati in rapporti stabili, si dovrebbe capire come evitare un utilizzo del lavoro interinale e di tutte le forme di lavoro flessibile superiore alle reali esigenze, che in tal senso si pongono come alternative alle assunzioni a tempo indeterminato.

Nel settore pubblico, con il campo sgombro, per definizione, dal tema delle trasformazioni a tempo indeterminato, ciò potrebbe essere più semplice, con la finalità di migliorare le capacità di analisi di un eventuale nuovo monitoraggio. In primo luogo si potrebbero approfondire le motivazioni del non rispetto, in alcuni casi segnalati nella ricerca in esame, dei vincoli posti dall'accordo quadro (la percentuale massima di utilizzo, ma soprattutto la durata e le qualifiche).

Se si trattasse di motivazioni ragionevoli, si potrebbe valutare di riprendere in considerazione le statuizioni dell'accordo quadro per verificare se esse non siano, in alcuni casi, troppo restrittive.

Nel frattempo, tuttavia, si dovrebbero richiamare le amministrazioni che non rispettano i patti.

Una ulteriore, ma assolutamente non marginale, raccomandazione è relativa

all'esigenza di analizzare le altre forme di flessibilità del lavoro presenti nelle pubbliche amministrazioni. E' sempre più diffuso, infatti, anche nel pubblico, l'utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative, un contratto che, essendo finalizzato a regolamentare prestazioni semi-autonome, offre tutele nettamente inferiori a quelle riservate ai lavoratori dipendenti. Abbiamo ragione di ritenere che, come avviene anche nelle aziende, non sempre l'utilizzo di questo contratto sia giustificato dall'esigenza di una prestazione flessibile e semi-autonoma, come invece si converrebbe, ma che, al contrario, esso sia spesso utilizzato in sostituzione di rapporti di lavoro subordinato, per i suoi costi, contributivi e normativi, nettamente inferiori. La Cisl da tempo denuncia l'utilizzo "spurio" di questi contratti, e chiede, da una parte, strumenti e controlli per distinguere i casi in cui la prestazione richiede margini di autonomia e può quindi essere prestata in forma di collaborazione coordinata e continuativa, dall'altra una normativa che offra comunque ai lavoratori utilizzati con questo contratto tutele e prestazioni adeguate. In attesa che questi problemi vengano correttamente affrontati e risolti, l'ARAN dovrebbe proporsi un lavoro di censimento e analisi, per avere dati più certi sull'utilizzo di questi contratti, tenendo anche conto del fatto che, nelle amministrazioni in cui si sono verificate maggiori concentrazioni del fenomeno, il Sindacato confederale, tramite le associazioni specifiche, ha già siglato alcuni accordi collettivi sui trattamenti economici e normativi.

Dal punto di vista dell'arricchimento curricolare dei lavoratori, anche senza arrivare a suggerire analisi longitudinali, sempre di difficile realizzazione, sui percorsi lavorativi di chi ha svolto il lavoro interinale, ma anche altre forme di lavoro flessibile, si dovrebbe innanzitutto verificare l'utilizzo delle risorse per la formazione, che le agenzie di lavoro interinale devono obbligatoriamente versare all'apposito fondo gestito dalle parti sociali. Peraltro le amministrazioni pubbliche, così come le aziende, dovrebbero avere tutto l'interesse ad approfondire il tema, visto che, come enti utilizzatori del lavoro interinale, è su di esse che le agenzie di lavoro interinale si rivalgono per questo costo.

Per concludere queste brevi considerazioni si può osservare che anche nel settore pubblico, a dispetto di quanti ancora lamentano la sua lentezza e arretratezza, la flessibilità del lavoro c'è e si vede. Possiamo anche affermare, come si evince dalla ricerca, ma soprattutto dal nostro lavoro sindacale, che questa flessibilità è "buona" quando è interamente contrattata con il Sindacato. Essa rappresenta una fase ulteriore (l'ultima?) di quel processo, iniziato qualche anno fa, che si proponeva, contestualmente al decentramento amministrativo, il riordino e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, come opportunità per il Paese. Il processo non è ancora compiuto, ma possiamo dire con certezza che, laddove esso è stato concordato con il Sindacato, i risultati sono stati buoni. Chiediamo di poter continuare su questa strada per affrontare i problemi ancora irrisolti.

**Raffaele Bonanni**

*Segretario Confederale Cisl*

# PIÙ OPPORTUNITÀ CON LA FORMAZIONE AL LAVORO

## COMMENTI

L'introduzione del lavoro temporaneo in Italia è stata fortemente contrastata per lunghi anni.

Possiamo dire però, oggi, che l'esperienza si è dimostrata fondamentalmente positiva e ciò dovrebbe anche suggerire di riflettere sulla negatività preventiva con la quale molti continuano ancora ad accogliere ogni proposta di innovazione. Va detto, peraltro, che i processi di formazione del consenso e di costruzione della legislazione relativa all'interinale si sono realizzati con una metodologia e con una scansione assolutamente positive, che hanno valorizzato la reciprocità delle rappresentanze sociali interessate e si propongono ancora come paradigma di riferimento del necessario processo di modernizzazione del mercato del lavoro.

Alcuni elementi portanti, di una sia pure sommaria riflessione su questi anni di esperienza nella sfera del privato, potranno (dovranno) essere necessario riferimento per la sua applicazione nel pubblico impiego; perché sono centrali nella tutela e per la promozione dei lavoratori, che tali restano, nelle loro esigenze fondamentali, in qualunque settore siano impegnati. Accolto prima con qualche remora, poi con crescente abitudine, il lavoro interinale ha evidenziato la differenza di motivazioni dei vari soggetti, in relazione alla loro posizione anagrafica, formativa e professionale. Se tutti entrano in contatto con

le agenzie per trovare un'occasione di guadagno, va detto che i meno qualificati vedono nel temporaneo un'opportunità di accesso al lavoro altrove difficile e si attendono di poter consolidare la loro posizione. Sembra di poter dire che tale atteggiamento sovente caratterizzi gli "anziani" che accedono alle agenzie, come pure altri soggetti appartenenti alle fasce più deboli del mercato (immigrati, donne, etc.).

Per contro tra i giovani, che rappresentano la quota di maggioranza degli interinali, si registrano comportamenti molto articolati, che vanno dalla ricerca di un lavoro compatibile con gli studi o con scelte alternative di vita, tipiche della fase di transizione scuola-lavoro, sino alla speranza di inserirsi in un "posto" regolare, dopo anni di disoccupazione o di lavoro nero, tentando una esperienza qualificante che faciliti la strada del posto fisso.

Le agenzie, a loro volta, sembrano dare - e non sorprende - una risposta a misura delle diverse esigenze e potenzialità; l'aspettativa dei lavoratori è forte dal punto di vista della possibilità offerta dall'interinale di accumulare esperienze lavorative, formazione e competenze personali, ma è

altrettanto chiara la consapevolezza che i margini di crescita professionale offerti dall'esperienza rimangono pressoché nulli, se si viene adibiti a mansioni per le quali si è sostanzialmente pronti.

E', infatti, rara la situazione di "trovarsi in difficoltà" (di fronte alla quale, peraltro, si è troppo spesso abbandonati all'arte di arrangiarsi), mentre l'accumulo di esperienze non si traduce in certificazioni spendibili, vuoi nel lavoro, che per ulteriore formazione.

Resta, così, spesso insoddisfatta la diffusa domanda di informazione e orientamento, e la meno decifrabile, ma presente, domanda di formazione professionale, collegate alla costruzione o (ricostruzione) di una più chiara e spendibile identità professionale.

Tale domanda viene espressa con maggiore consapevolezza dai soggetti più preparati, che meglio percepiscono il rischio insito nel lavoro interinale di accumulare esperienze senza però realizzare una crescita professionale. Laddove minore è la qualificazione - e maggiore dunque dovrebbe essere la richiesta di professionalizzazione - la domanda, paradossalmente, si sfuma, e più forti appaiono i rischi di accettazione, in cambio del reddito, di una condizione di sostanziale blocco delle opportunità formative di crescita, con i rischi conseguenti.

Tutte le agenzie, pur nella loro diversificazione, si trovano ad operare nella mediazione tra domanda e offerta con obiettivi articolati.

Da un lato esse risultano partners del sistema delle imprese, interessato ad usufruire - senza impegno stabile - di prestazioni lavorative, più spesso a medio-bassa qualificazione che specialistiche, per un obiettivo delimitato; dall'altro esse sono interlocutori dell'offerta di lavoro, che al mondo delle agenzie si rivolge

con la principale aspettativa del collocamento e nella maggioranza dei casi della preparazione ad uno sbocco occupazionale stabile. La selezione dei lavoratori al momento dell'iscrizione all'agenzia, il rapporto di servizio che le agenzie intrattengono con i lavoratori e, di conseguenza, le caratteristiche professionali degli operatori delle agenzie sono i tre aspetti importanti da considerare per valutare la qualità della "mediazione" realizzata, soprattutto nella prospettiva odierna di un allargamento delle funzioni che possono espletare; prospettiva che obbliga a considerare con ancora maggiore attenzione le potenzialità strutturali e professionali delle singole aziende.

Il collocatore dell'agenzia privata deve essere capace di cogliere le aspettative dei lavoratori e farle quadrare con quelle delle aziende utilizzatrici. Un'agenzia garantisce risultati equilibrati di mediazione se ha operatori professionalmente competenti; è allora necessario sottolineare come nella situazione italiana il settore - estremamente giovane - non abbia ancora potuto consolidare un suo livello professionale stabile.

Molti operatori, giovani al primo impiego o quasi, sono arrivati alle agenzie dopo formazioni generaliste nel campo del collocamento e della comunicazione; per contro non è stato infrequente il reclutamento delle figure di maggior responsabilità nell'area promiscua delle relazioni industriali.

Appare quindi evidente la necessità, per le agenzie, di favorire la crescita e la costruzione di identità professionale dei loro operatori. Nel complesso, le agenzie non sembrano avere ancora una percezione chiara delle responsabilità che hanno assunto nella professionalizzazione dei lavoratori e nella valorizzazione delle loro competenze.

Se appare che ogni agenzia cerchi di soddisfare l'onere di assicurare ai lavoratori un buono e continuo collocamento sul mercato, garantendo



la dignità del rapporto di lavoro, è molto meno evidente la loro disponibilità ad assumere compiti collegati alla crescita professionale dei lavoratori - al di là delle specifiche esigenze collegate alle mansioni utilizzate - ed a funzioni di orientamento e certificazione delle competenze professionali. Compito primario della progettazione formativa dovrebbe essere, in questo contesto, quello di lavorare sia sui contenuti che sulle "condizioni" necessarie allo sviluppo di un'offerta formativa rivolta ai lavoratori temporanei. Questo significa, schematicamente:

- ✓ creare strumenti di monitoraggio continuo degli assetti del mercato del lavoro, rispetto alla dinamica della domanda che si rivolge al lavoro temporaneo e dell'offerta che può essere soddisfatta in questo segmento;
- ✓ rafforzare - attraverso il dialogo sociale ed un lavoro mirato di formazione - la sensibilità e le preoccupazioni dei responsabili delle agenzie di lavoro temporaneo nei confronti della progressiva maggior qualificazione dei loro operatori e dei lavoratori iscritti;
- ✓ programmare - seppur in modo

flessibile, sperimentando diverse e articolate soluzioni - un'offerta formativa coerente con le motivazioni ed i problemi incontrati dai lavoratori nello svolgimento delle loro missioni e in generale nell' "attraversamento" dell'esperienza del lavoro temporaneo, senza dimenticare il riferimento fondamentale alla formazione sui temi relativi alla salute e sicurezza.

E' quello della formazione - sia in termini riflessivi, sia rispetto ai lavoratori - il nodo di fondo che, soddisfatto, può consolidare ed espandere l'esperienza dell'interinale, valorizzandone i protagonisti.

Tenerne conto nell'utilizzo di tale istituto nei rapporti di lavoro pubblici, potrà servire anche a facilitare la necessaria qualificazione di servizi alla cittadinanza che possono e devono essere sempre migliorati.

**Carlo Fabio Canapa**  
Segretario Confederale Uil

## COMMENTI

FLESSIBILITÀ E REGOLE:  
UN BINOMIO NECESSARIO

Il confronto fra Governo e Sindacati Confederali, che precedette il varo della Legge n. 196/97, istitutiva, fra l'altro, del lavoro temporaneo, fu intenso e proficuo.

Mi pare giusto limitare questa considerazione al confronto fra il Governo e le Organizzazioni Sindacali poiché, i protagonisti di allora lo ricorderanno, sostanzialmente passivo e di basso profilo fu l'apporto di altre importanti rappresentanze sociali, segnatamente di Confindustria; una significativa differenza rispetto all'impegno militante profuso in questi mesi, dai dirigenti di viale dell'Astronomia, a sostegno del nefasto disegno di legge delega sul mercato del lavoro varato dal Governo Berlusconi.

Non v'è dubbio che l'istituzione del lavoro temporaneo sia stata una delle innovazioni più rilevanti introdotte dalla 196.

Per il Sindacato, per la Cgil, quella scelta si presentava non priva di problematicità, per ragioni che ciascuno dovrebbe valutare nel loro merito, senza anatemi e senza superficialità.

Il lavoro temporaneo implica, per sua natura, una rottura sostanziale

nel rapporto di lavoro; dal punto di vista del prestatore la scissione fra il datore-agenzia (del tutto estraneo al luogo della prestazione) e l'impresa presso cui renderà la prestazione (con le proprie dinamiche organizzative e disciplinari) comporta una difficoltà ulteriore e consistente nel gestire la propria condizione con efficacia e certezza di interlocutori.

Il suo datore di lavoro sta altrove, non conosce l'organizzazione del lavoro né può intervenire su di essa, e dunque anche la rappresentanza sindacale insediata in quella azienda o in quell'impianto tenderà a non assumere con efficacia i problemi, le istanze del lavoratore temporaneo; l'ordinamento lavoristico, per come lo conosciamo, è sorto e si è consolidato attorno alle problematiche connesse alla relazione diretta fra datore e prestatore.

Non è lecito banalizzare le preoccupazioni che derivano da tutto ciò considerandole "diffidenze ideologiche, resistenze conservatrici".

D'altra parte non si sarebbe potuto negare che i modelli organizzativi delle imprese richiedono, più che in passato, strumentazioni efficaci per far fronte ad esigenze non programmabili o impreviste nella gestione degli organici; e che la singola impresa, di fronte ad insorgenze di quel tipo, trovi difficoltà a reperire con la necessaria tempestività soluzioni alternative, adeguate per professionalità

e competenza specifica. Dunque al legislatore, e alle rappresentanze sociali che concorsero al processo legislativo, si poneva un problema complesso: non bastava semplicemente sancire l'introduzione dell'istituto del lavoro temporaneo nel nostro ordinamento lavoristico, bensì era necessario definirlo normativamente al fine di contemperare quei diversi punti di vista, quelle esigenze parimenti legittime e motivate.

E' mia ferma opinione che la 196 rappresenti una soluzione efficace e apprezzabile, un punto di equilibrio qualitativamente superiore a quello costituito dalle norme vigenti, in merito, nella gran parte degli altri paesi europei.

Originale e pregevole, innanzitutto, la sinergia fra gli aspetti normati dal testo legislativo e ambito di intervento della contrattazione collettiva, esplicitamente delineato dalla norma.

La legge sancisce rigorosamente il criterio della "non discriminazione" (a parità di inquadramento professionale il lavoratore temporaneo deve in ogni caso godere del trattamento salariale e normativo in nulla e per nulla inferiore a quello di cui gode il lavoratore a tempo indeterminato dipendente dell'impresa utilizzatrice), delinea le causali che motivano il ricorso a quella modalità contrattuale, fissa i limiti temporali massimi di durata di un contratto di lavoro temporaneo, sancisce la quota massima di contratti di lavoro temporaneo, simultaneamente attivabili in relazione all'organico dell'impresa utilizzatrice.

Clausole, queste, implementabili attraverso l'esercizio della contrattazione collettiva.

Per di più la Legge prevede una congrua contribuzione obbligatoria a carico dei datori, finalizzata a finanziare attività formative a beneficio dei lavoratori; anche a questo proposito la contrattazione collettiva è delegata a definire le modalità operative.

Ben si comprende come una tale architettura normativa interpreti e concretizzi il carattere di "eccezionalità" della tipologia contrattuale di cui si tratta: specifiche causali, durata temporale massima, quota limitata sul totale degli occupati sono i requisiti che connotano una situazione in sé straordinaria.

Le sommarie considerazioni fin qui svolte si riferiscono alla esperienza generale del lavoro temporaneo in Italia, non, quindi, al settore del lavoro pubblico in specifico, tuttavia si tratta di considerazioni utili, a me pare, per valutare qualitativamente il progressivo consolidamento dell'istituto e della sua efficacia. E, pur scontando, un qualche barocchismo, questi primi anni di concreta attuazione hanno confermato la bontà dell'impianto normativo, tanto dal punto di vista delle imprese che da quello dei lavoratori.

La ricerca che l'ARAN ha realizzato è un utilissimo contributo, pur nella parzialità dei dati di riferimento, e conferma, anche nell'universo del lavoro pubblico, la sostanziale positività di un primo bilancio.

I tempi del primo avvio dell'esperienza, per le ragioni che la ricerca argomenta con chiarezza, si sono protratti forse più del necessario, ma quel che più conta è che dalla indagine si evidenzia che il carattere peculiare dell'istituto è stato interpretato dalle Amministrazioni in modo sostanzialmente corretto.

Lo testimonia soprattutto il tipo di motivazioni che hanno guidato le scelte delle Amministrazioni, in linea con lo spirito della legge e dei contratti collettivi.

Forse sarebbe di grande utilità poter valutare anche il grado di soddisfazione che le Amministrazioni esprimono

sulle esperienze reali vissute; e sarebbe stato di sicuro interesse disporre di dati più attendibili, sugli oneri che le Amministrazioni hanno sostenuto, ciò al fine di avere riscontro del pieno rispetto dei quadri normativi, anche da quel punto di vista.

Due ulteriori considerazioni sospese tra un passato noto e non sempre glorioso e un futuro forse possibile, certamente auspicabile.

Se nell'impiego privato il lavoro temporaneo è stato, in questi anni, una modalità di ingresso nel mercato del lavoro che a molti ha consentito di conseguire in poco tempo un impiego stabile (oltre il 30% degli avviati in missione di lavoro temporaneo, nell'arco di un anno dalla prima missione, hanno acquisito un contratto di lavoro a tempo indeterminato), ciò non si è verificato per i lavoratori temporanei in missione presso le pubbliche amministrazioni. Ciò è determinato, ovviamente, dalle specifiche e rigide modalità di reclutamento ancor oggi vigenti nell'impiego pubblico.

Consapevole delle complesse motivazioni sottese a tale stato di cose, è mia opinione che la modalità contrattuale del lavoro temporaneo, così come normato oggi in Italia, sia da preferire alle molteplici forme di precariato che caratterizzano quote rilevanti dell'organico di fatto di tante pubbliche amministrazioni.

Preferibile per i lavoratori che sarebbero meglio tutelati e potrebbero accedere ad opportunità varie e molteplici di stabilizzazione; preferibile per le Amministrazioni che potrebbero implementare gli organici secondo criteri più selettivi e meno burocratici.

Ne deriva l'auspicio a che da questa rilevante, ma parziale, sperimentazione

si possano trarre elementi utili per riformare il sistema degli accessi al lavoro pubblico.

Non posso tuttavia tacere, conclusivamente, che tale auspicio si scontra oggi drammaticamente con le prospettive della prossima approvazione del disegno di legge delega di "riforma del mercato del lavoro" che per l'ispirazione complessiva e per le norme specifiche che contiene si muove in senso opposto, fa strame delle più interessanti innovazioni introdotte dall'ordinamento lavoristico italiano nella seconda metà del decennio scorso, lavoro temporaneo compreso. Anche per questo è giusto valorizzare le esperienze positive, per quanto parziali; ci si può dare qualche arma in più per contrastare la deriva che vediamo incombere sul già tanto travagliato mercato del lavoro italiano.

**Giuseppe Casadio**

*Segretario Confederale CGIL*





